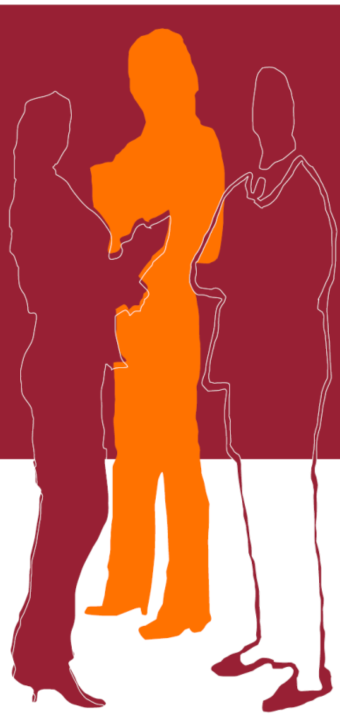
Twynstra Gudde

Beleidsdoorlichting ruimtelijke ontwikkeling

Begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu, artikel 13



Rapport

13 november 2014

drs. S.S. (Sytske) du Crocq
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk

WO-1411-0199-mkk

Inhoudsopgave

1. Inleiding **1**
1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting en afbakening beleidsterrein 1
1.2 Opdracht Twynstra Gudde 1
1.3 Verantwoording aanpak 2
1.4 Randvoorwaarden onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid 4
1.5 Leeswijzer 5

2. Beleid voor ruimtelijke ontwikkeling **6**
2.1 Waarom beleid voor ruimtelijke ontwikkeling 6
2.2 Veranderende rol van de rijksoverheid 8
2.2.1 Nota Ruimte 8
2.2.2 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 9
2.3 Beleidsartikel 13 in het kader van beleid voor ruimtelijke ontwikkeling 10
2.3.1 Bijbehorende uitgaven 12
2.3.2 Uitgevoerd evaluatieonderzoek 14

3. Bevindingen systeem van ruimtelijke ordening **15**
3.1 Aanleiding en doelstellingen systeem van ruimtelijke ordening 15
3.1.1 Ruimtelijk instrumentarium 15
3.1.2 Geo-informatie 16
3.1.3 Eenvoudig Beter 16
3.2 Bevindingen doelbereik 17
3.2.1 Ruimtelijk instrumentarium 17
3.2.2 Geo-informatie 18
3.2.3 Eenvoudig Beter 19
3.3 Ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven 19
3.4 Bevindingen doeltreffendheid 20
3.4.1 Ruimtelijk instrumentarium 20
3.4.2 Geo-informatie 24

4. Bevindingen ruimtelijke investeringen **26**
4.1 Aanleiding en doelstellingen ruimtelijke investeringen 26
4.1.1 Gebiedsontwikkeling 26
4.1.2 Ruimtegebruik bodem 27

4.2 Bevindingen Doelbereik 28
4.2.1 Gebiedsontwikkeling 28
4.2.2 Ruimtegebruik bodem 30
4.3 Ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven 31
4.4 Bevindingen doeltreffendheid 32
4.4.1 Gebiedsontwikkeling 32
4.4.2 Ruimtegebruik bodem 36

5. Effecten minder middelen 39
5.1 Significant minder middelen beschikbaar 39
5.2 Effect minder middelen per onderdeel 40
5.2.1 Ruimtelijk instrumentarium 40
5.2.2 Geo-informatie 41
5.2.3 Gebiedsontwikkeling 42
5.2.4 Ruimtegebruik bodem 42

6. Conclusies beleidsdoorlichting 44
6.1 Beleid voor ruimtelijke ontwikkeling 44
6.2 Systeem van ruimtelijke ordening (doelbereik en doeltreffendheid) 45
6.2.1 Ruimtelijk instrumentarium 45
6.2.2 Geo-informatie 46
6.2.3 Eenvoudig Beter 47
6.3 Ruimtelijke investeringen (doelbereik en doeltreffendheid) 48
6.3.1 Gebiedsontwikkeling 48
6.3.1 Ruimtegebruik bodem 49
6.4 Doelmatigheid beleid voor ruimtelijke ontwikkeling 51
6.5 Effecten minder middelen 52

7. Aanbevelingen 53
7.1 De structuur van het beleidsartikel 53
7.2 De opzet van het evaluatieprogramma 54
7.3 Het opstellen van nieuw beleid 55
7.3.1 Strategische operationalisering van de doelstelling 55
7.3.2 (Beoogde) bijdrage van het instrumentarium 56
7.4 Tot slot 56

Literatuurlijst

Uitgevoerd evaluatieonderzoek

Samenstelling klankbordgroep

Lijst betrokken personen

Bijlagen
1. Onderzoeksvragen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
2. Oordeel onafhankelijk deskundige

1. Inleiding

Dit rapport bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de beleidsdoorlichting en de afbakening van het beleidsterrein, de opdracht aan Twynstra Gudde, de verantwoording van de aanpak van de beleidsdoorlichting en enkele randvoorwaarden bij het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling.

1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting en afbakening beleidsterrein

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voert beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Dit beleid is beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De SVIR is echter breder dan het ruimtelijk beleid en omvat ook beleid gericht op bijvoorbeeld bereikbaarheid, natuur, milieu. Deze beleidsterreinen komen terug in andere beleidsartikelen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu of in andere begrotingen. De (financiële) instrumenten die specifiek worden ingezet voor het ruimtelijk beleid worden beschreven in beleidsartikel 13 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Tweede Kamer, 2013-2014:39). Hierbij streeft het Ministerie naar: 'Een ruimtelijk beleid voor een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland, waarin sprake is van regionaal maatwerk, waarin de gebruiker voorop staat, waarin investeringen scherp geprioriteerd worden en waarin ruimtelijke ontwikkelingen, milieu en mobiliteit met elkaar zijn verbonden.' Dit streven is gericht op:

- *het systeem van ruimtelijke ordening*; via de onderdelen ruimtelijk instrumentarium, geo-informatie en Eenvoudig Beter
- *ruimtelijke investeringen*; via de onderdelen gebiedsontwikkeling en ruimtegebruik bodem.

Vraag 1, 2

Welk artikel(onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling behandelt beleidsartikel 13 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en heeft betrekking op het gevoerde beleid in de periode 2009 tot en met 2013. Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarnaast is het doel van de beleidsdoorlichting om te leren van het gevoerde beleid.

1.2 Opdracht Twynstra Gudde

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven de beleidsdoorlichting van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling uit te voeren. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (Staatscourant, 2012) bevat de beleidsdoorlichting de volgende onderdelen: afbakening van het beleidsterrein, motivering van het gevoerde beleid, het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven, overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De bijbehorende vragen zijn hieronder en in bijlage 1 opgenomen:

Afbakening van het beleidsterrein:

1. Welk artikel(onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Motivering van het gevoerde beleid:

3. Wat was de aanleiding voor het beleid?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven:

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid:

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid:

11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Aan de dertien onderzoeksvragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, zijn een veertiende en vijftiende vraag toegevoegd:

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

De beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat we weten over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting steunt daarmee op door departementen georganiseerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid (Staatscourant, 2012). Het doelbereik geeft aan in welke mate de doelstelling bereikt is. Bij de doeltreffendheid van het beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling. De doelmatigheid gaat over de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

1.3 Verantwoording aanpak

De beleidsdoorlichting is, in lijn met de door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) voorgestelde aanpak, uitgevoerd in vier fasen:

1. *Reconstructie beleidstheorie*
   De beleidsdoorlichting is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit beleidsmedewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Financiën en een vertegenwoordiger van het Planbureau voor de Leefomgeving als onafhankelijk deskundige.

Een belangrijke afspraak is dat de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2014 als uitgangspunt voor de beleidsdoorlichting gehanteerd.

Vervolgens is in de eerste fase informatie verzameld over het gevoerde beleid in de periode 2008 tot en met 2013. Op basis van deze informatie is in een werksessie met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de beleidstheorie gereconstrueerd. Ook is een overzicht opgesteld van uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Informatie is verzameld via bureauonderzoek naar begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, beleidsdocumenten over het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling en eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid (voor zover beschikbaar). Een groot deel van de informatie is op verzoek beschikbaar gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Achter in dit rapport is een uitgebreide literatuurlijst opgenomen.

De voorlopige bevindingen en de aanpak van fase 2 zijn besproken met de klankbordgroep (achter in dit rapport is de samenstelling van de klankbordgroep opgenomen).

2. *Aanvullend bureauonderzoek en gesprekken met beleidsmedewerkers*
   In de tweede fase is aanvullend bureauonderzoek uitgevoerd naar uitgevoerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, de Monitor Infrastructuur en Ruimte (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012 en 2014) en overige documenten met informatie over de werking, resultaten en effecten van het gevoerde beleid. Daarnaast zijn, per onderdeel, gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers over de doelstelling en het doelbereik, de ingezette instrumenten en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Achter in dit rapport is een overzicht opgenomen van de betrokken beleidsmedewerkers. De voorlopige bevindingen en de aanpak van fase 3 zijn besproken met de klankbordgroep.

3. *Analyse en spiegelbijeenkomst*
   In de derde fase is een spiegelbijeenkomst georganiseerd met beleidsmedewerkers en experts uit het beleidsterrein ruimtelijke ontwikkeling. Als experts waren prof.dr. F.W.M. Boekema (Radboud Universiteit Nijmegen/Tilburg University) en dr. D.V.H. Evers (Planbureau voor de Leefomgeving/Universiteit van Amsterdam) aanwezig. In de spiegelbijeenkomst is een voorlopige analyse van de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid nader geduid en verdiept (ijking). Ook zijn voorlopige aanbevelingen geformuleerd voor de verdere beleidsontwikkeling en uitvoering. Wat leren we van het gevoerde beleid? Wat betekent dit voor de toekomst? De aanwezige experts gaven hun reflectie. Achter in dit rapport is een overzicht van de deelnemers aan de spiegelbijeenkomst opgenomen.

   In de derde fase zijn ook de beleidsopties die mogelijk zijn als er significant minder middelen zijn in een werksessie met beleidsmedewerkers nader uitgewerkt.

4. *Synthese en rapportage*
   In de vierde fase is de veelheid aan waarnemingen verenigd om te komen tot een samenhangend beeld. Het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling is beschreven in zijn context. En bevindingen - feiten, cijfers en percepties - zijn, evenals de conclusies en aanbevelingen vastgelegd in een conceptrapport dat is besproken met de klankbordgroep. Hierna is het rapport definitief gemaakt en vastgesteld door de klankbordgroep.

Drs. M.M.A. Galle (Planbureau voor de Leefomgeving) is als onafhankelijk deskundige betrokken bij de beleidsdoorlichting. Zij heeft zowel deelgenomen aan de bijeenkomsten met de klankbordgroep als aan de spiegelbijeenkomst. Haar oordeel is als bijlage opgenomen.

1.4 Randvoorwaarden onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Een aantal kenmerken van zowel het beleidsterrein als het gevoerde beleid maakt (kwantitatieve) uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor ruimtelijke ordening lastig, in het bijzonder voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium en gebiedsontwikkeling (vergelijk Teisman & Van der Meer, 2002). De 'kosten en baten' zijn maar beperkt meetbaar. Wel is het vaak mogelijk uitspraken te doen over de plausibiliteit van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarbij is het van belang om te realiseren dat de algemene doelstelling waarnaar het Ministerie streeft - een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland (het waarom van beleid voor ruimtelijke ontwikkeling) - veel meer omvat dan de ingezette instrumenten op grond van beleidsartikel 13 (zie hoofdstuk 2)[1]). Bovendien komen belangrijke instrumenten die niet financieel van aard zijn, zoals gebiedsagenda's en structuurvisies, in de begroting alleen terug in de apparaatskosten.

Overige kenmerken die uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid lastig maken, zijn:

- het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling komt veelal in interactie tot stand. De uitvoering van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling ligt voor een belangrijk deel bij medeoverheden (decentralisatie) en private partijen. Er is geen sprake van een 'van bovenaf opgelegde ruimtelijke ontwikkeling', maar van regionale verschillen en maatwerk
- het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling is grotendeels gedecentraliseerd. De uitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van de andere overheden. De andere overheden leggen de inhoudelijke en financiële verantwoording af aan het eigen bestuur. In veel gevallen is er geen geaggregeerd landelijk overzicht van de bereikte prestaties met een directe link naar de ingezette middelen.
- het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling schept meer randvoorwaarden via het systeem van ruimtelijke ordening en geeft richting aan ruimtelijke investeringen dan dat het doelstellingen bepaalt[2]). De beoogde bijdrage van diverse instrumenten aan het bereiken van de doelstelling is ook niet altijd expliciet gemaakt. Het beleid gericht op het systeem van ruimtelijke ordening gaat over het proces van zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming. Op zichzelf zijn daarvoor indicatoren af te leiden, maar de vraag is hoe die zich verhouden tot de wens om het gevoerde beleid op zijn uiteindelijke effecten te willen beoordelen
- voor het beleid gericht op ruimtelijke investeringen bepaalt de rijksoverheid niet alleen wanneer dat een succes is, maar worden ook de doelstellingen en bijbehorende indicatoren in interactie bepaald. Ruimtelijke investeringen vragen maatwerk. Hetzelfde geldt voor evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Het succes van ruimtelijke investeringen is niet alleen af te leiden uit objectief meetbare indicatoren, maar ook uit de meer subjectieve beleving van de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteiten
- de effecten van beleid gericht op ruimtelijke investeringen doen zich veelal pas op termijn voor. De uitgaven voor het onderdeel gebiedsontwikkeling betreffen grotendeels de uitvoering van programma's en projecten waarover al voor 2009 is besloten (denk aan de Nieuwe SleutelProjecten en de projecten Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit), waarvan de effecten zich veelal pas na 2013 zullen voordoen.

---

[1]) De indicatoren uit de Monitor Infrastructuur en Ruimte omvatten de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, maar weerspiegelen slechts beperkt het doelbereik en de doeltreffendheid van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling, zoals beschreven in beleidsartikel 13 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

[2]) Het Planbureau voor de Leefomgeving (2011: 14) concludeert in de *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*: 'De doelstellingen in de visie zijn veelal niet voldoende concreet geformuleerd, waardoor het in de meeste gevallen niet mogelijk is om deze ex-ante te toetsen op de mate van doelbereik.'

Tot slot hebben zich in de periode 2009 tot en met 2013 belangrijke veranderingen voorgedaan in de omgeving en waardeoriëntaties. Het flexibel inspelen op deze veranderingen in het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling brengt een zekere spanning met zich mee in relatie tot het afleggen van verantwoording over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de context van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Hoofdstuk 3 en 4 presenteren de bevindingen van het systeem van ruimtelijke ordening respectievelijk ruimtelijke investeringen en geven antwoord op de vragen:
3. Wat was de aanleiding voor het beleid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Tevens wordt ingegaan op het doelbereik en de doeltreffendheid van de verschillende instrumenten.
Hoofdstuk 5 geeft de effecten weer van minder middelen:
15. In het geval dat er significant minder middelen zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Hoofdstuk 6 conclusies geeft antwoord op de vragen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid voor ruimtelijke ontwikkeling:
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Hoofdstuk 7 presenteert de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting ruimtelijke ontwikkeling en geeft antwoord op:
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

2. Beleid voor ruimtelijke ontwikkeling

Dit hoofdstuk beschrijft de context van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Om beleidsartikel 13 goed te kunnen duiden, wordt ingegaan op het waarom van het beleid van ruimtelijke ontwikkeling, de veranderende rol van de overheid, het beleidsterrein van ruimtelijke ontwikkeling zoals beschreven in beleidsartikel 13 en de bijbehorende uitgaven en uitgevoerd evaluatieonderzoek.

2.1 Waarom beleid voor ruimtelijke ontwikkeling

'Nederland is een land met een beperkte oppervlakte, waar bijna 17 miljoen mensen wonen, werken en recreëren. Om dat te kunnen doen zijn huizen, wegen, dijken, kantoren, bedrijventerreinen, natuur en recreatieve voorzieningen evenals andere energie-infrastructuur nodig. Om in al deze ruimtevragen te voorzien is een vorm van ordening nodig. Niet elke functie kan altijd overal tegelijk. Ruimte is schaars en ruimtelijke ordening moet zorgen dat deze ruimte efficiënt en effectief wordt verdeeld zodat aan alle kwantitatieve en kwalitatieve ruimtevragen kan worden voldaan, nu en in de toekomst. Door ruimtelijke ordening kan worden gezorgd voor een slimme inrichting van de ruimte, met de juiste functie of combinatie van functies op de juiste plek. Doordat ruimtelijke ordening de verschillende ruimteclaims met elkaar in verband brengt, wordt voorkomen dat gekozen wordt voor suboptimale oplossingen en desinvesteringen. Er wordt steeds naar het grotere geheel en de langere termijn gekeken om te voorkomen dat huidige keuzes gewenste toekomstige ontwikkelingen onmogelijk maken'. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Beleid voor ruimtelijk ontwikkeling is gebaseerd op de ruimtelijke opgaven van Nederland. Door het Planbureau voor de Leefomgeving zijn in de Discussienotitie 1. Ruimtelijke opgaven rijksoverheid uiteengezet de opgaven voor de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte benoemd. In willekeurige volgorde gaat het om de volgende opgaven:

- versterken van de internationale concurrentiepositie
- verbeteren van afstemming tussen infrastructuur en verstedelijking
- beschikbaar stellen van de juiste locaties voor woningbouw
- bijdragen aan een beter functionerende woningmarkt
- omgaan met een krimpende bevolkingsomvang
- verzekeren van de veiligheid tegen hoogwater en anticiperen op klimaatverandering
- ruimtelijk faciliteren van de energietransitie
- voedselvoorziening en landbouwproductie verzekeren
- beheren van de biodiversiteit
- benutten van de identiteit van het Nederlandse cultuur- en natuurlandschap
- zorgdragen voor een goede leefbaarheid en veiligheid.

Om te onderzoeken of er ook sprake is van een rol voor de overheid, de rijksoverheid of de nationale ruimtelijke ordening zijn de ruimtelijke opgaven geconfronteerd met een aantal criteria uit onder andere de welvaarttheorie. Naast deze analytische criteria spelen in de politiek/bestuurlijke besluitvorming andere argumenten een, soms zeer bepalende, rol. Verderop wordt ingegaan op deze criteria.

Naast de tien inhoudelijke opgaven, zijn er een tweetal bestuurlijke opgaven:

- doelmatig (her)verdelen van taken en verantwoordelijkheden
- vereenvoudigen van regelgeving

Deze bestuurlijke opgaven behoren tot de systeemverantwoordelijkheid.
Voor de legitimering van het beleid gericht op ruimtelijke ontwikkeling is onderscheid te maken in criteria voor de legitimering van overheidsingrijpen, de verantwoordelijkheid van het Rijk en wanneer sprake is van nationale ruimtelijke ordening en wat systeemverantwoordelijkheid inhoudt.

Voor rechtvaardiging van overheidsingrijpen zijn enkele criteria aan de welvaartstheorie ontleend:
- *onvolledige marktwerking*. De overheid stelt regels op om de marktwerking te verbeteren en een 'level playing field' te garanderen
- *externe effecten*. Externe effecten op bewoners kunnen verminderd worden door een overheid die bijvoorbeeld wonen en bedrijvigheid zodanig bestemt dat ze elkaar niet in de weg zitten
- *publieke goederen*. Hierbij kan gedacht worden aan opgaven (bijvoorbeeld de aanleg van wegen) die niet gerealiseerd worden wanneer de overheid die niet voor haar rekening neemt
- *coördinatieproblemen*. Dit is van toepassing in situaties dat het voor het individu loont om niets te doen (bijvoorbeeld in de stadsvernieuwing en herstructurering van bedrijventerreinen). Dit wordt het 'prisoners' dilemma genoemd. De overheid kan dergelijke coördinatieproblemen verhelpen door bijvoorbeeld de behoefte aan bedrijventerreinen regionaal af te stemmen.

Vraag 4a

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Vanuit de bestuurskundetheorie en het subsidiariteitsbeginsel van de Europese Unie is aan te geven waarom de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het beleid van ruimtelijke ontwikkeling:
- *wanneer het Rijk internationale verplichtingen is aangegaan.* Voorbeelden van verplichtingen zijn onder andere flora- en faunabescherming (Natura 2000) en milieueisen (water- en luchtkwaliteit)
- *bij ruimteclaims die regio- of provinciegrensoverstijgend zijn*. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om provincieoverstijgende publieke goederen zoals het hoofdwegennet en de Ecologische Hoofdstructuur, maar ook beslissingen over grootschalige verstedelijking (bijvoorbeeld schaalsprong Almere) met duidelijke grensoverschrijdende effecten
- *om eerder geïnvesteerde rijksgelden (bijvoorbeeld in hoofdinfrastructuur) en de gepleegde rijksinzet te laten renderen*. Het is bijvoorbeeld wenselijk om verstedelijking te laten aansluiten op geplande of aanwezige infrastructuur
- *wanneer ruimtelijke functies/ruimteclaims van evident belang zijn voor de nationale welvaart en het nationale welzijn*. Bevordering van de nationale welvaart is de voornaamste reden voor de betrokkenheid van de rijksoverheid bij de mainports. Het belang van Schiphol en van de Rotterdamse haven overstijgen het stedelijk gebied waarin ze liggen: het is in het belang van de hele nationale economie dat zij goed functioneren. Wat het welzijn betreft kan het een taak van het Rijk zijn om te voorkomen dat onaanvaardbare verschillen ontstaan tussen regio's of tussen mensen binnen bepaalde regio's (steden, platteland). Een basisleefomgevingskwaliteit garanderen valt ook hieronder. De grens is een politieke vraag
- *wanneer er sprake is van beperkte bestuurlijk daadkracht bij andere overheden.* In sommige gevallen zijn andere overheden onvoldoende daadkrachtig. Zolang de oorzaak daarvan niet is weggenomen, kan dit een argument zijn voor het Rijk om bepaalde taken op zich te nemen. De oprichting van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) geeft aan dat er ook manieren zijn om met het probleem van onvermogen om te gaan, zonder taken door de rijksoverheid op te laten pakken.

Wanneer sprake is van nationale ruimtelijke ordening en integrale ruimtelijke afweging, omdat taken niet met sectoraal beleid kunnen worden opgelost, is met de volgende criteria af te wegen:
- *oplossen van frictie tussen nationale sectorale ruimteclaims*. Het hoofdwegennet en groene structuren kunnen met elkaar conflicteren. Dergelijke coördinatieproblemen zouden verholpen kunnen worden door een integrale ruimtelijke afweging. Een helder op kaart gezette Ruimtelijke Hoofdstructuur kan hierbij bijvoorbeeld behulpzaam zijn

- *vergroten van de effectiviteit van nationale sectorale belangen*. Dit geldt bijvoorbeeld voor het hoofdwegennet. Verstedelijking en hoofdinfrastructuur moeten op elkaar worden afgestemd. Hierbij kan een ruimtelijke visie met onder andere gebruikmaking van de lagenbenadering behulpzaam zijn.
- *vergroten van de efficiency door een gecoördineerde nationale aanpak*. Het leidt soms tot efficiencywinst om twee of meer ruimtelijke opgaven tegelijkertijd en gecoördineerd aan te pakken. Zo is het efficiënter om nu alvast bij stedelijke uitbreidingen ruimtelijke reserveringen te treffen voor grotere waterberging en -afvoer die voortkomt uit klimaatverandering dan dat later alsnog te moeten doen. Ook kan een gecoördineerde aanpak ervoor zorgen dat het geheel meer is dan de som der delen.

Het Rijk heeft daarnaast een systeemverantwoordelijkheid als het gaat om het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Dit kan bereikt worden door generieke regelgeving, maar ook door middel van coördinatie en kennis- en informatieverstrekking.' Het Rijk zal moeten blijven nadenken over de inrichting van het ruimtelijk ordeningsstelsel binnen het gehele stelsel van omgevingsrecht, maar ook over instrumenten die decentrale overheden helpen bij de uitvoering van ruimtelijke ambities (grondbeleidsinstrumentarium). Ook komen vragen naar boven over de financiële haalbaarheid van de uitvoering en de mogelijkheden van gemeenten om zelf inkomsten te genereren, maar ook over het schaalniveau, de bestuurskracht en samenwerking. Daarnaast is het van belang als Rijk de ruimtelijke ontwikkelingen te blijven monitoren en kennis te blijven vergaren over maatschappelijk en ruimtelijke processen en onderwerpen van nationaal belang. Het garanderen van een fysieke basiskwaliteit in geheel Nederland valt ook onder de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. In het algemeen zijn andere overheden verantwoordelijk voor de uitvoering.

2.2 Veranderende rol van de rijksoverheid

De verantwoordelijkheid en de rol van de rijksoverheid in het gevoerde beleid voor ruimtelijke ontwikkeling voor de periode 2009 tot en met 2012 is door de voormalige Ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw Natuur en Visserij, Verkeer & Waterstaat , Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Welzijn vastgelegd in de Nota Ruimte (2004). Vanaf 2013 is het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling door het Ministerie van Infrastructuur en Ruimte in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) opgenomen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zijn voor het eerst de twee samenhangende beleidsterreinen ruimte en mobiliteit in één nationale nota samengebracht (Planbureau voor de leefomgeving, 2011:16). Met De Nota Ruimte is een begin gemaakt met de veranderende rol van de rijksoverheid, en deze verandering is versterkt doorgezet met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

2.2.1 Nota Ruimte

Met de sectoroverstijgende Nota Ruimte zorgde het Rijk voor een omslag in het denken over het beleid voor de ruimtelijke ontwikkeling. 'Het kabinet nam afstand van de te centralistisch en voorschrijvend geachte sturingfilosofie van de Vijfde Nota. Het accent werd gelegd op ruimtelijke ontwikkeling en dynamiek, en minder op restricties. Het centrale motto van de Nota Ruimte werd 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Provincies en gemeenten kregen meer bevoegdheden en mogelijkheden om eigen keuzes te maken. Het Rijk nam bijvoorbeeld afscheid van rode en groene contouren. Het kabinet verwachtte daarmee dat private partijen samen met de lagere overheden tot meer maatwerkoplossingen zouden kunnen komen. Het motto van Minister Dekker was hier dan ook 'van hindermacht naar ontwikkelkracht'. (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, 2010:13).

De Nota Ruimte had vier algemene uitgangspunten: decentralisatie, ontwikkelingsplanologie, deregulering, en uitvoeringsgerichtheid. 'Provincies en gemeenten staan dichter bij de burgers was de gedachte en daarmee was het logisch om taken daar waar mogelijk te decentraliseren.
'Decentraal wat kan, centraal wat moet' werd uitgewerkt in kaders waarbinnen decentrale overheden hun eigen doelstellingen konden formuleren dan wel rijksdoelstellingen uitvoeren. Er werd zoveel mogelijk ruimte gelaten aan decentrale overheden om op het juiste niveau oplossingen te zoeken. Het Rijk droeg de verantwoordelijkheid voor zaken van aantoonbaar nationaal belang. Als één van de antwoorden op complexe vraagstukken werd gebiedsontwikkeling, 'toegepaste ontwikkelingsplanologie', geïntroduceerd. Hierbij participeert het Rijk, in verschillende rollen, samen met andere overheden en private partijen in gebiedsgerichte projecten. Maatwerk ter ondersteuning van decentrale overheden was daarbij uitgangspunt. Sturen met geld had al eerder zijn intrede gedaan in de ruimtelijke ordening: de tweede generatie sleutelprojecten, en de BIRK-regeling. Het kabinet reserveerde een miljard euro voor projecten in het kader van de Nota Ruimte, het Nota Ruimte-budget. Deze middelen werden, anders dan de BIRK-regeling, alleen ingezet voor projecten met een nationaal ruimtelijk belang. Daarnaast werd er gekozen voor een nieuwe sturingssystematiek, in de vorm van een onderscheid tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid bij de verschillende doelstellingen. Dit alles om zoveel mogelijk ruimte te bieden aan de decentrale overheden en helder te maken waar het Rijk voor staat.' (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, 2010:13).

De Nota Ruimte zette in op één hoofddoelstelling, met daaronder vier algemene doelstellingen, 28 operationele doelstellingen en ongeveer 80 uitvoeringsdoelen (Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, 2010:98). De hoofddoelstelling van de Nota Ruimte was: 'ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies'. Meer specifiek richtte het kabinet zich in het nationaal ruimtelijk beleid op: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2004:6).

2.2.2 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Onder leiding van het Kabinet Rutte I (2010-2012) zijn de onderdelen Ruimte en milieu van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat samengegaan in het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Door dit nieuwe Ministerie is als opvolger van de Nota Ruimte één nationale nota opgesteld, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, die twee samenhangende beleidsterreinen ruimte en mobiliteit voor het eerst samengebracht.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) kent één middellange termijn doelstelling voor 2028 om 'Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden' en drie hoofddoelen om dit te bereiken: het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland, het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat, het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn. Voor elk van de drie hoofddoelen zijn nationale belangen genoemd, 12 in totaal. Het dertiende nationaal belang betreft de verantwoordelijkheid van het Rijk voor een goed systeem van ruimtelijke ordening (Ministerie van Infrastructuur en Milieubeheer, 2012:27). In vergelijking met de Nota Ruimte is het Rijk selectiever geworden in zijn inzet.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is aangegeven dat voor een aanpak die Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig maakt, het roer in het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid om moet. 'Er is nu te vaak sprake van bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving of een sectorale blik met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van Nederland.

Om dit te keren, brengt het Rijk de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij die diegene die het aangaat (burgers en bedrijven), laat het meer over aan gemeenten en provincies (decentraal, tenzij…) en komt de gebruiker centraal te staan' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012:10).

Vertrouwen in medeoverheden is de basis voor het bepalen van hun verantwoordelijkheden, regelgeving en rijksbetrokkenheid. Door hun regionale kennis en onderlinge samenwerkingsverbanden zijn gemeenten en provincies in staat om opgaven integraal, doeltreffend en met kwaliteit aan te pakken. Het Rijk vindt, zoals uiteengezet in de SVIR, de negen stedelijke regio's van de mainports, brainport, greenports en de valleys van nationale betekenis. De opgaven in deze gebieden zijn opnieuw bekeken en vervolgens is de vernieuwde rijksrol bepaald. Om gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen zoekt het Rijk, in nauwe samenwerking met marktpartijen en andere overheden, naar nieuwe vormen van samenwerking en financiering. De minister van Infrastructuur en Milieu zet zich (samen met andere relevante Ministeries) in voor stelselherziening van het omgevingsrecht. In 2013 heeft formele toetsing van de Omgevingswet plaatsgevonden en is advies aan de Raad van State gevraagd. Vanaf 2014 wordt het stelsel van de Omgevingswet uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving.

2.3 Beleidsartikel 13 in het kader van beleid voor ruimtelijke ontwikkeling

Veel van de beleidsartikelen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, evenals andere departementen, medeoverheden en private partijen dragen bij aan de 13 nationale belangen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu (zie ook paragraaf 2.3.3). Het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling, dat valt onder beleidsartikel 13 draagt daar ook aan bij. In beleidsartikel 13 zijn alleen de instrumenten van financiële aard opgenomen.

Voor beleidsartikel 13 is één overkoepelende algemene doelstelling (zie figuur 1) opgenomen: 'Een ruimtelijk beleid voor een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland, waarin sprake is van regionaal maatwerk, waarin de gebruiker voorop staat, waarin investeringen scherp geprioriteerd worden en waarin ruimtelijke ontwikkelingen, milieu en mobiliteit met elkaar zijn verbonden.' (Tweede Kamer, 2013-2014:39).

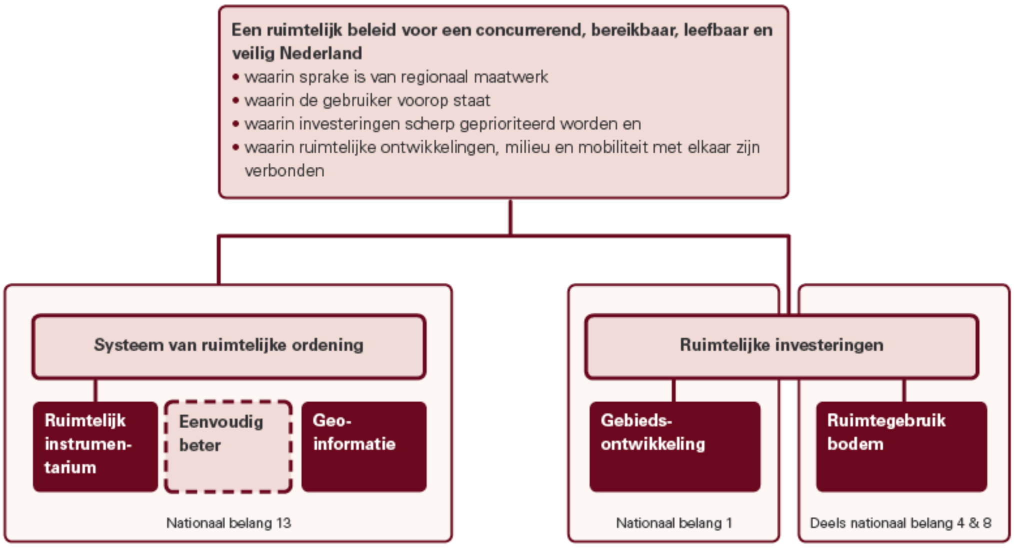
Beleidsartikel 13 richt zich op:
- *het systeem van ruimtelijke ordening*; via de onderdelen ruimtelijk instrumentarium, geo-informatie en Eenvoudig Beter
- *ruimtelijke investeringen*; via de onderdelen gebiedsontwikkeling en ruimtegebruik bodem.

Zoals gezegd is voor beide onderdelen een relatie te leggen met een aantal van de dertien nationale belangen (zie figuur 1) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Het beleid gericht op het *systeem van ruimtelijke ordening* is gerelateerd aan *nationaal belang 13*: zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten.

Het beleid gericht op *ruimtelijke investeringen* is gerelateerd aan *nationaal belang 1*: een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren. Eerder gevoerd beleid voor het onderdeel gebiedsontwikkeling kent andere doelen (zie 4.1.1). Het onderdeel ruimtegebruik bodem kent daarnaast enige relatie met nationaal belang 4 (efficiënt gebruik van de ondergrond) en - hoewel niet genoemd in de begroting nationaal belang 8 (verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's). In beleidsartikel 13 is voor het onderdeel ruimtegebruik bodem vooral beleid geformuleerd over bodemsanering. Ruimtegebruik bodem betreft echter meer dan dat.

Zo behoren bijvoorbeeld de beleidsdossiers over Ruimte en energie, MER, waterketen, drinkwater en de Structuurvisie Ondergrond bij dit artikelonderdeel. De overige nationale belangen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zijn niet opgenomen in beleidsartikel 13, maar zijn terug te vinden in andere beleidsartikelen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en van begrotingen van andere departementen. Zo valt bijvoorbeeld de regeling bijzondere financiering onder het beheer van het Ministerie van Economische Zaken en is gericht op het verstrekken van krediet aan het Midden- en Kleinbedrijf.



Figuur 1. Beleid voor ruimtelijke ontwikkeling*)

*) In de begroting zijn ook nationaal belang 2 (ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en energietransitie) en nationaal belang 3 (ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen) genoemd. Deze belangen zijn geen onderdeel van de beleidsdoorlichting

Vraag 4b

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De legitimering van het beleid gericht op het *systeem van ruimtelijke ordening* is voor het onderdeel ruimtelijk instrumentarium door het Planbureau voor de Leefomgeving in de Discussienotitie 1. Ruimtelijke opgaven rijksoverheid aangegeven als '… het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Dit kan bereikt worden door generieke regelgeving, maar ook door middel van coördinatie en kennis- en informatieverstrekking'. Dit wordt ook wel systeemverantwoordelijkheid genoemd. De rijksoverheid is daarbij verantwoordelijk voor de inrichting van het ruimtelijk ordeningstelsel binnen het gehele stelsel van omgevingsrecht (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011:11). De legitimering van het beleid voor het onderdeel geo-informatie is gelegen in het vaststellen van standaarden en zo nodig bijbehorende wetgeving voor het realiseren van landelijke voorzieningen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008).

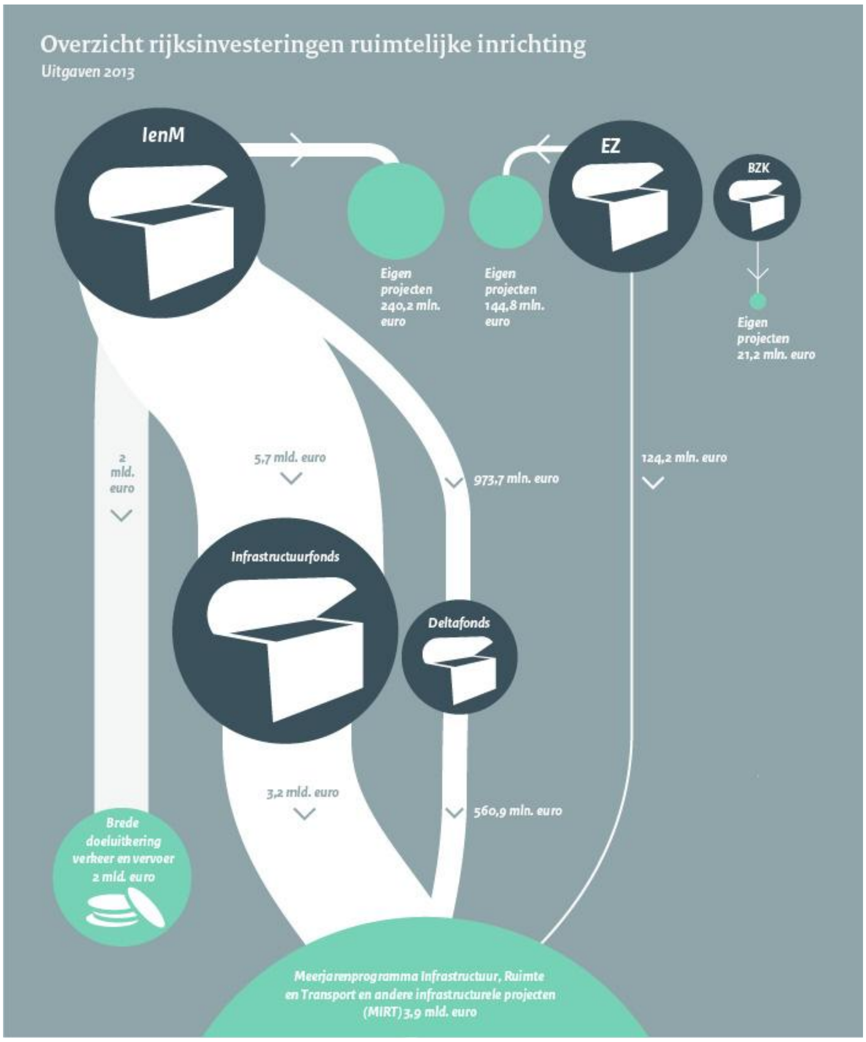
De legitimering van het beleid gericht op *ruimtelijke investeringen* is voor het onderdeel gebiedsontwikkeling gelegen in ontwikkelingen die bijdragen aan de ruimtelijke economische hoofdstructuur en daarmee de concurrentiepositie van Nederland. Zonder coördinatie kunnen problemen optreden met betrekking tot conflicterende ruimteclaims en fasering. Soms kan het belang van andere overheden op gespannen voet staan met het rijksbelang waarvan de bijdrage aan de nationale welvaart groot is (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011:6). De legitimering voor het onderdeel ruimtegebruik bodem is gelegen in de normstelling en een landelijk uniforme methode van risicobeoordeling.

Voor bijvoorbeeld de toepassing van de normen op verontreinigde gronden worden middelen aan de andere overheden ter beschikking gesteld. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor kennisontwikkeling, kwaliteitsborging en de structuur voor gegevensverzameling en informatieverstrekking (Tweede Kamer, 2008-2009).

2.3.1 Bijbehorende uitgaven

Vraag 6 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

De rijksoverheid investeerde in 2013 circa €8 mrd. in de ruimtelijke inrichting van Nederland (zie figuur 2). Het grootste gedeelte van het geld is uitgegeven in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Dit zijn ruimtelijke projecten waar de rijksoverheid samen met provincies en gemeenten aan werkt en waar het Rijk financieel betrokken is. Betrokken Ministeries zijn Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gaf in 2013 circa 2,4 mrd. uit aan ruimtelijke ontwikkeling (beleid of eigen projecten) waaronder waterkwantiteit en- kwaliteit, wegen en klimaat. Eén van de onderdelen hierin is beleidsartikel 13 ruimtelijke ontwikkeling. Het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling vanuit artikel 13 gaat gepaard met uitgaven afnemend van € 380 mln. in 2009, gemiddeld ruim € 140 mln. in 2010/2011 naar gemiddeld bijna € 115 mln. in 2012/2013.



Figuur 2. Overzicht rijksinvesteringen ruimtelijke inrichting (www.algemenerekenkamer.nl)

Tabel 1 geeft een overzicht van de (gerealiseerde) uitgaven per onderdeel. De grootste uitgaven zijn in 2012/2013 gedaan voor de onderdelen geo-informatie en ruimtegebruik bodem. Vooral de uitgaven aan gebiedsontwikkeling zijn afgenomen; van ruim € 180 mln. in 2009, gemiddeld bijna € 75 mln. in 2010/2011 naar gemiddeld ruim € 15 mln. in 2012/2013 (zie tabel 1). De uitgaven voor Eenvoudig Beter zijn vanaf 2013 apart weergegeven, maar maakten in 2011/2012 onderdeel uit van de uitgaven voor ruimtelijk instrumentarium.

Tabel 1. Uitgaven beleid voor ruimtelijke ontwikkeling in de periode 2009 tot en met 2013, afgerond op € 0,1 miljoen (Tweede Kamer, 2013-2014, 2012-2013, 2010-2011, 2009-2010)

Onderdeel/instrument	2009	2010	2011	2012	2013
Systeem van ruimtelijke ordening					
Ruimtelijk instrumentarium	25,1	8,5	19,8	23,8	12,9
Geo-informatie	21,4	24,1	27,2	29,0	36,2
Eenvoudig Beter					4,4
Ruimtelijke investeringen					
Gebiedsontwikkeling	187	80,3	69,4	14,6	16,4
Ruimtegebruik bodem	150,6	22,3	32,1	50,0	42,6
Totaal	**384,1**	**135,2**	**148,5**	**117,4**	**112,5**

Vraag 7 Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De uitgaven in tabel 1 zijn gebaseerd op verschillende jaarverslagen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De uitgaven in 2009 en 2010 zijn gebaseerd op de jaarverslagen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over respectievelijk 2009 en 2010 (beleidsartikel 1, 2, 4/10 (deels) en 91 (deels)). De uitgaven in 2011 en 2012 zijn gebaseerd op het jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over 2012 (beleidsartikel 2). De uitgaven in 2013 zijn gebaseerd op het jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over 2013 (beleidsartikel 13).

Deels zijn de uitgaven gebaseerd op specifieke regelingen op basis van projectplannen en investeringsvoorstellen wat met name speelt bij gebiedsontwikkeling en ruimtegebruik bodem. De uitgaven bij gebiedsontwikkeling betreffen Nieuwe SleutelProjecten, projecten BIRK, Projecten Nota Ruimte, Innovatieprogramma Mooi Nederland, en deels Bestaand Rotterdams Gebied en het Waddenfonds. Daarnaast betreft het uitgaven aan diverse opdrachten en subsidies (in 2011, 2012 en 2013) en de uitgaven aan architectonische kwaliteit, bufferzones en overige instrumenten (in 2009 en 2010). De uitgaven aan Bestaand Rotterdams Gebied lopen vanaf 2011 via het Gemeentefonds. De uitgaven aan het Waddenfonds lopen vanaf 2012 via het Provinciefonds. Daarmee zijn deze uitgaven niet terug te vinden op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De uitgaven aan ruimtegebruik bodem betreffen in 2009 de uitgaven aan het verbeteren van de milieukwaliteit van de bodem en de uitgaven aan het saneren van verontreinigde bodems. De uitgaven aan ruimtegebruik bodem betreffen in 2010 de uitgaven aan het realiseren van duurzaam gebruik bodem, ondergrond en grondwater. In het kader van het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties is een deel van de middelen vanaf 2010 gedecentraliseerd en lopen derhalve via het Gemeentefonds en Provinciefonds. Daarmee zijn deze uitgaven vanaf 2010 niet terug te vinden op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Overige uitgaven hebben voornamelijk te maken met het ontwikkelen, beheren en verspreiden van kennis.

2.3.2 Uitgevoerd evaluatieonderzoek

Vraag 8, 9 Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?

Voor het beleidsterrein ruimtelijke ontwikkeling zijn evaluaties uitgevoerd die zijn opgenomen in het overzicht uitgevoerd evaluatieonderzoek aan het einde van dit rapport. Het overzicht geeft aan welke evaluaties gericht op het systeem van ruimtelijke ordening en ruimtelijke investeringen in de periode 2009 tot en met 2013 zijn uitgevoerd. Het beleidsterrein ruimtelijke ontwikkeling is voor een deel geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Vraag 10 In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

In hoeverre de uitgevoerde evaluaties (in combinatie met andere onderzoeken en gegevens) uitspraken over de doeltreffendheid van het beleidsterrein mogelijk maakt, verschilt voor de verschillende onderdelen:

- voor het onderdeel ruimtelijk instrumentarium kan de beleidsdoorlichting voor een deel van de ingezette instrumenten steunen op informatie over de bereikte resultaten en in mindere mate ook op informatie over de bereikte (maatschappelijke) effecten. Wat (kwantitatieve) uitspraken over de doeltreffendheid vooral lastig maakt, zijn de kenmerken van het gevoerde beleid (zie hoofdstuk 1)
- voor het onderdeel geo-informatie kan de beleidsdoorlichting voor de ingezette instrumenten steunen op informatie over de bereikte resultaten en in mindere mate ook op informatie over de bereikte (maatschappelijke) effecten
- voor het onderdeel Eenvoudig Beter geldt dat dit onderdeel nog in ontwikkeling is. Uitspraken over de doeltreffendheid (en doelmatigheid) zijn nog niet mogelijk
- voor het onderdeel gebiedsontwikkeling kan de beleidsdoorlichting voor de ingezette instrumenten steunen op informatie over de bereikte resultaten en de bereikte (maatschappelijke) effecten, voor zover dat laatste mogelijk is. Een kenmerk van het beleidsterrein is dat de effecten van beleid gericht op ruimtelijke investeringen er veelal pas op termijn zijn. Dat maakt (kwantitatieve) uitspraken over de doeltreffendheid lastig
- voor het onderdeel ruimtegebruik bodem kan de beleidsdoorlichting voor de ingezette instrumenten steunen op informatie over de bereikte resultaten en in mindere mate ook over informatie over de bereikte (maatschappelijke) effecten.

De uitgevoerde evaluaties en de aard van het beleid (in combinatie met andere onderzoeken en gegevens) maken (kwantitatieve) uitspraken over de doelmatigheid van het beleidsterrein niet mogelijk. Wel is het mogelijk om per onderdeel de plausibiliteit aan te geven van de doelmatigheid van de bijbehorende uitgaven (zie hoofdstuk 5).

3. Bevindingen systeem van ruimtelijke ordening

Dit hoofdstuk presenteert de aanleiding en doelstellingen, ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven en het doelbereik van het systeem voor ruimtelijke ordening en de bijdrage van de instrumenten aan het beleid (doeltreffendheid).

3.1 Aanleiding en doelstellingen systeem van ruimtelijke ordening

Vraag 3a Wat was de aanleiding voor het beleid?

De aanleiding voor het beleid gericht op het systeem van ruimtelijke ordening is het kunnen afwegen van bestaande en toekomstige belangen en het mogelijk zijn van integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012:60).

Het systeem voor een goede ruimtelijke ordening wordt als volgt beschreven:
'Werken aan Nederland als netwerkstad in een veilige, duurzame delta kan alleen als tegelijkertijd wordt gezorgd voor een excellent stelsel van wetten, regels en instrumenten voor de ruimtelijke ordening. Nederland is en wordt niet gemaakt door de overheid, maar primair door andere overheden en vooral door initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen. Het RO-stelsel moet zorgen dat al deze partijen zich kunnen ontplooien, hun rol kunnen vervullen en met elkaar kunnen samenwerken. Het ontwikkelen van een ruimtelijke ordeningspraktijk die andere partijen uitnodigt, het mogelijk maakt flexibeler te zijn en adaptieve planning toe te passen met het oog op onzekere ontwikkelingen, zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. Onder meer de realisatie van eenvoudiger en beter stelsel van omgevingswetgeving en het beschikbaar en toegankelijk maken van geo-informatie zijn daarop gericht.' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014:7).

3.1.1 Ruimtelijk instrumentarium

Vraag 3b Wat was de aanleiding voor het beleid?

De aanleiding voor het onderdeel ruimtelijk instrumentarium is door het planbureau voor de leefomgeving geformuleerd als: 'het goed laten verlopen van processen op het gebied van ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd.' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011:11). Een integrale ruimtelijke afweging of rijksniveau is aan de orde als er frictie is tussen nationale sectorale ruimteclaims, effectiviteit van nationale sectorale belangen vergroot kan worden en er mogelijkheden zijn tot het vergroten van efficiency door een gecoördineerde nationale aanpak (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011:3).

Voor het onderdeel ruimtelijk instrumentarium is de algemene doelstelling vooral nader gespecificeerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (nationaal belang 13): 'zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten.' Dat betekent dat het systeem zo ingericht moet zijn dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk is en dat bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde zijn hier onderdeel van. Het gaat dan zowel om belangen die conflicteren als belangen die elkaar versterken.

Een van de instrumenten die hierbij wordt ingezet is de Ladder voor Duurzame verstedelijking.
De toepassing van de Ladder is een procesvereiste dat sinds oktober 2012 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is opgenomen.

In het kort schrijft de Ladder voor dat een drietal stappen moet worden doorlopen in het planproces. De naleving van de ladder is als indicator opgenomen in de Monitor Infrastructuur en Ruimte. De andere onderdelen van dit doel zijn, gezien het procesmatige karakter, niet opgenomen in de monitor. Wel is door de Tweede Kamer bij de behandeling van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte gevraagd om enkele doelstellingen uit de Nota Ruimte, waaronder de belevingwaarde, in de Monitor op te nemen (www.clo.nl).

3.1.2 Geo-informatie

Voor het onderdeel geo-informatie ligt de aanleiding in het ontbreken van nationale richtlijnen en coördinatie met versnippering van geo-data als gevolg waardoor gegevens slecht te vinden zijn, de gebruikskosten relatief hoog zijn en er sterk uiteenlopende vaak beperkende gebruiksvoorwaarden gelden. 'Het belang van geografische informatie voor onze maatschappij neemt de laatste jaren toe. Dat geldt voor het bedrijfsleven, zie het succes van Google Earth en TomTom. Dat geldt ook voor de overheid. Geo-informatie is onmisbaar voor elektronische toepassingen in bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening.' 'Een samenhangende visie op geo-informatie ontbreekt en de samenwerking schiet tekort' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008:5-14).

Voor het onderdeel geo-informatie is de algemene doelstelling nader gespecificeerd in GIDEON (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer, 2008:15): 'Binnen vier jaar beschikt Nederland, in het kader van de verdere verbetering van de dienstverlening, over een basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving.' Wat betreft het duurzaam, succesvol en intensief gebruik door alle partijen in de samenleving gaat het om:
- burgers en bedrijven die van elke locatie alle geo-informatie kunnen opvragen en gebruiken
- bedrijven die aan geo-informatie van de overheid waarde kunnen toevoegen
- de overheid die de geo-informatie van elke locatie gebruikt in haar werkprocessen en dienstverlening
- de overheid, bedrijven, universiteiten en kennisinstellingen die nauw samenwerken om de basisvoorziening verder te ontwikkelen en innoveren.

De (nieuwe) streefwaarden van de bijbehorende indicatoren zijn (Tweede Kamer, 2013-2014):
- gebruik Nationaal Georegister: 100% gebruik relevante overheidsbestanden in 2014
- implementatie Inspire: volledig Inspire Compliant in 2016
- basisregistraties:
  - 100% opbouw en >90% gebruik Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) in 2014
  - 100% opbouw en >90% gebruik Basisregistratie Topografie (BRT) in 2014
  - 100% opbouw en >70% gebruik Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) in 2017
  - 100% opbouw en >90% gebruik Basisregistratie Kadaster (BRK) in 2014
  - >90% opbouw en gebruik Basisregistratie Ondergrond (BRO) in 2015.

3.1.3 Eenvoudig Beter

Voor het onderdeel Eenvoudig Beter is de algemene doelstelling min of meer nader gespecificeerd in de Beleidsbrief Eenvoudig Beter waarin is aangegeven met de stelselherziening van het omgevingsrecht de wettelijke kaders voor burgers, ondernemers en overheden inzichtelijker te maken en ontwikkeling en beheer van de leefomgeving beter beheersbaar te maken. De aanleiding is ingegeven vanuit een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht dat eraan bijdraagt om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011:2).

3.2 Bevindingen doelbereik

3.2.1 Ruimtelijk instrumentarium

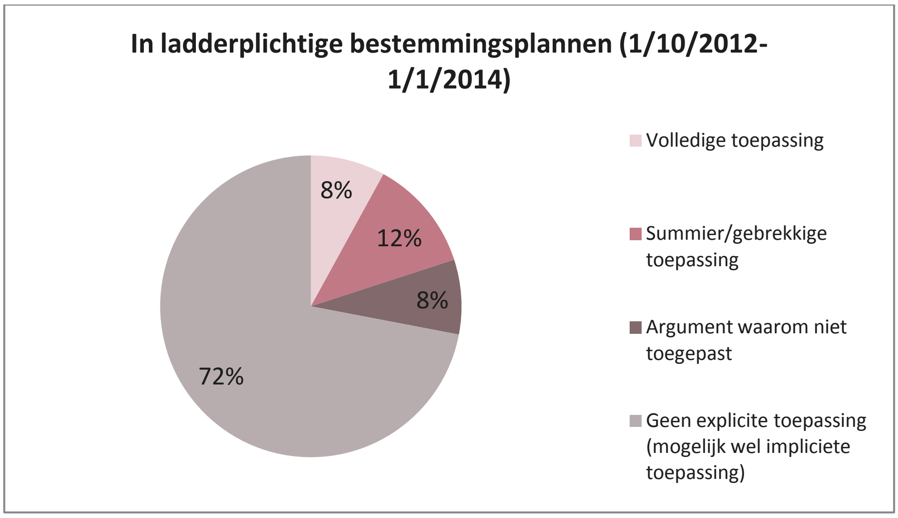
Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft aan dat de doelstelling van het ruimtelijk instrumentarium zich met name richt op het systeem van ruimtelijke ordening en daarbinnen op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (paragraaf 3.2.1). Deelnemers aan de spiegelbijeenkomst geven aan dat het ruimtelijk instrumentarium in ontwikkeling is via de stelselherziening van het omgevingsrecht . Dat kan erop duiden dat de besluitvorming zorgvuldiger en transparanter zou kunnen. Het is tevens een politieke wens om het instrumentarium voor het systeem van ruimtelijke ordening eenvoudiger en beter te maken. Voor zowel de ladder voor duurzame verstedelijking als voor de belevingswaarde is aan te geven dat deze slechts voor een beperkt deel iets zeggen over het bereiken van de doelstelling.

In de monitor Ruimte en Infrastructuur 2014 is opgenomen dat de nalevingsindicator van de Ladder bestaat uit een steekproef uit alle bestemmingsplannen die zijn vastgesteld vanaf de verplichtstelling van de Ladder. Uit figuur 3 blijkt dat de Ladder voor duurzame verstedelijking nog maar in 8 procent van de Ladderplichtige bestemmingsplannen, vastgesteld in de periode van 1 oktober 2012 tot 1 januari 2014, volledig wordt toegepast. ‘De onderzochte bestemmingsplannen zijn weliswaar vastgesteld na de verplichtstelling van de Ladder, maar de voorbereiding van deze plannen was al voor die tijd gestart. Om deze reden is het verstandig om niet te snel conclusies te trekken over de werking en effect van de Ladder. Inmiddels is echter wel gebleken, dat het onvoldoende rekening houden met de Ladder bij de Raad van State kan leiden tot vernietiging van (delen van) bestemmingsplannen’ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014:63).

Wat betreft de belevingswaarde is in de monitor Infrastructuur en Ruimte aangegeven dat waargenomen verstedelijking en horizonvervuiling een negatieve invloed hebben op de waardering van het landschap als aantrekkelijk. Van de belevingswaarde is in 2014 echter nog geen herhalingsmeting beschikbaar. Uitspraken over de ontwikkeling van de belevingswaarde zijn dan ook niet bekend, de stand van zaken in 2009 is als volgt weergegeven:

- visuele verstoring belevingswaarde: infrastructuur en grote bedrijfsgebouwen - 41% (2009)
- visuele verstoring belevingswaarde: hoogbouw, windmolens, hoogspanningsleidingen en zendmasten: - 32% (2009).

Verstedelijking en horizonvervuiling zorgen samen dat in ruim 30% van het Nederlandse landschap de waardering van het landschap negatief beïnvloed wordt (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012:107).



Figuur 3. Toepassing van Ladder voor duurzame verstedelijking, 2012-2014

3.2.2 Geo-informatie

De in paragraaf 3.2.1 opgenomen doelstelling luidt: ‘Binnen vier jaar beschikt Nederland, in het kader van de verdere verbetering van de dienstverlening, over een basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving.’

De voortgangsrapportage GIDEON uit 2011 concludeert dat het realiseren van de basisvoorziening als het grootste succes kan worden beschouwd van de periode 2008-2011. Een groot deel van de basisregistraties is gerealiseerd of in een vergevorderd stadium van realisatie. De implementatie van INSPIRE in Nederland verloopt succesvol (99% geïmplementeerd) en het Nationaal Georegister is operationeel. Geo-informatie heeft daarbij een plaats gekregen binnen de ‘e-overheid’. Grote programma’s en projecten als de basisregistraties, INSPIRE en Publieke Dienstverlening op de Kaart zorgen voor verspreiding van geostandaarden en (geo)informatie. Eveneens sluiten deze informatie en standaarden steeds meer aan op informatie van andere sectoren. Hierdoor ontstaat een basisvoorziening die steeds functioneler en omvangrijker wordt.

In 2013 zijn de volgende resultaten gemeten:

Tabel 2. Opbouw en gebruik basisregistraties in 2013

Basisregistraties	Opbouw in %	Gebruik in %
Nationaal Geo-register		85
Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)	>99	85
Basisregistratie Topografie (BRT)	100	100
Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)	>65	nvt
Basisregistratie Kadaster (BRK)	100	100
Basisregistratie Ondergrond (BRO)	<35	n.v.t.

(Tweede Kamer, 2014-2015)

In 2011 bleek het daadwerkelijke brede maatschappelijke en intensieve gebruik nog een groot zorgpunt. Niet alleen het gebruik binnen de overheid, maar ook het gebruik van overheidsinformatie door burgers en bedrijven was nog niet op het niveau dat bij het aangaan van de GIDEON uitdaging in 2008 werd verwacht (Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2011: 28).

In 2014 geldt dat de zes ontwikkelde basisregistraties, voor een deel in relevante processen binnen en buiten de overheid gebruikt worden, maar dat het bredere maatschappelijke gebruik (binnen overheid, burgers en bedrijven) nog verder verbeterd kan worden.

3.2.3 Eenvoudig Beter

Het is nog te vroeg voor gegevens over de bijdrage aan de doelstelling, omdat het onderdeel Eenvoudig Beter nog in ontwikkeling is. Het wetsvoorstel Omgevingswet is in juni 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de aanbiedingsbrief is aangegeven dat overheden nu al ervaring opdoen met de filosofie achter de Omgevingswet, onder de noemer 'Nu al Eenvoudig Beter'. Ook is aangegeven dat de komende jaren de uitvoeringsregelgeving vereenvoudigd en verbeterd wordt. 'De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zijn daar nauw bij betrokken. Het Rijk spant zich met deze partners in voor een zo goed mogelijke implementatie van de wet'. (omgevingswet.pleio.nl:17 juni 2014).

Via het Programma 'Nu al Eenvoudig Beter; worden overheden gestimuleerd en geïnspireerd om ervaring op te doen met nieuwe manieren van werken passend in de stelselherziening. Zo zijn er nu al 22 gemeenten die gebruikmakend van de Crisis- en herstelwet, een bestemmingsplan met bredere reikwijdte opstellen vooruitlopend op het omgevingsplan en wordt het najaar een proef gestart, waarbij acht overheden een omgevingsvisie opstellen. Ook is een pilot gestart waarbij ervaring wordt opgedaan met de Sneller en Beter werkwijze in het brede domein van de leefomgeving. Het nu al werken in de geest van de Omgevingswet ondersteunt de vroegtijdige start van de implementatie en zorgt ervoor dat organisaties voorbereid zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt (Tweede Kamer, 2013-2014).

3.3 Ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven

Vraag 5a Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zet financiën in voor het beheer van diverse instrumenten gericht op het systeem van ruimtelijke ordening. In tabel 3 zijn de belangrijkste instrumenten opgenomen, geordend naar hun aard: wet- en regelgeving, investeringen/subsidies, bestuurlijke afspraken en kennis. Daarnaast zet het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in de praktijk van beleid en uitvoering bijvoorbeeld ook de volgende instrumenten op het terrein van kennisontwikkeling in: pilots kennis voor regionale overheden, programma mkba-ontwikkelagenda, Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking, Platform31, Uitvoering Strategische kennis- en innovatieagenda IenM, Uitvoering Strategische kennisagenda DG Ruimte en Water en diverse leerstoelen waaronder de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling en de Leerstoel Ontwerp en Overheid, Programma Verkenningen en Evaluatie en monitoring.

Wat betreft de samenhang van de ingezette instrumenten gaat het om een mix van instrumenten die het mogelijk maakt om richting te geven aan ruimtelijke investeringen, evenals de kennis die daarvoor nodig is.

De ingezette instrumenten gingen in 2013 gepaard met uitgaven van € 12,9 mln. voor het onderdeel ruimtelijk instrumentarium, € 36,2 mln. voor het onderdeel geo-informatie en € 4,4 mln. voor het onderdeel Eenvoudig Beter (zie ook paragraaf 3.2.1).

Tabel 3. Ingezette instrumenten gericht op systeem van ruimtelijke ordening

	Ruimtelijk instrumentarium	Geo-informatie	Eenvoudig Beter
Wet- en regelgeving	Beheer Crisis- en Herstelwet Beheer Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Beheer Wet ruimtelijke ordening		Programma Eenvoudig Beter (Omgevingswet)
Investeringen/subsidies		Basisregistraties Structurele bijdrage Kadaster	
Bestuurlijke afspraken			
Kennis	Uitvoering Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp Commissie MER*) Digitalisering ruimtelijk instrumentarium (subsidie) VerDuS *Programma verkenningen* *Evaluatie en monitoring* *Uitvoering kennisagenda's* *Ontwikkelagenda MKBA* *Platform 31* *Leerstoelen* *Kennis voor decentrale overheden*	(subsidie) Geonovum, SAGEO en Geofort	Nu al Eenvoudig Beter
Overig	*Deelprogramma nieuwbouw en herstructurering* *Programma klimaatbuffers*		

*) De Commissie MER wordt vooral ingezet als instrument vanuit milieu en niet zozeer vanuit ruimtelijke ontwikkeling

3.4 Bevindingen doeltreffendheid

3.4.1 Ruimtelijk instrumentarium

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zet primair de volgende instrumenten in om een bijdrage te leveren aan de doelstelling: Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (inclusief monitor), Wet ruimtelijke ordening, Crisis- en Herstelwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, MIRT/gebiedsagenda's, Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp, Commissie MER, Digitalisering ruimtelijk instrumentarium en (subsidie) VerDuS. De bevindingen zijn per instrument weergegeven.

Wet ruimtelijke ordening

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft de werking van het wettelijk stelsel geëvalueerd in de *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste en tweede rapportage*. Naast de Wro zijn in de tweede rapportage de gevolgen van de Chw en de Wabo in het onderzoek meegenomen. Het onderzoek richt zich onder andere op de gevolgen van de (verandering van) regelgeving op de juridisch-planologische praktijk bij gemeenten en provincies.

De evaluatie bevat een groot aantal bevindingen waarvan het deel dat raakt aan de doelstellingen om het bestemmingsplan sturend te laten zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke samenhang te waarborgen en de planologische besluitvorming versnelt, kort is weergegeven:

- het bestemmingsplan is nog altijd het dominante juridisch-planologisch kader voor het reguleren van het grondgebruik en het juridisch mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen. De komst van de Crisis- en herstelwet en van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft daar geen verandering in gebracht
- de formele procedures tot aan vaststelling van planologische besluiten zijn versneld door de Wro. De bestemmingsplanprocedure is aanzienlijk korter geworden: van gemiddeld 46 weken onder de oude wet naar gemiddeld 17 weken onder de nieuwe wet. De beroepsfase, daarentegen, duurt langer

De pkb's (planologische kernbeslissingen) en streekplannen zijn sinds de Wro vervangen door structuurvisies op alle niveaus, deze zijn niet bindend. Wel juridisch bindend is het bestemmingsplan. Niet alleen gemeenten kunnen bestemmingsplannen opstellen, maar ook provincies en het Rijk kunnen dat in de vorm van inpassingsplannen. Rijk en provincie kunnen nu ook dwingende voorschriften opstellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen: respectievelijk de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en de provinciale verordening.

Crisis- en Herstelwet (Chw)

Door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Tilburg is een omvangrijk juridisch en empirisch onderzoek gedaan naar de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en Herstelwet. Voor wat betreft de procedure bij de bestuursrechter (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) kan op basis van het onderzoek het volgende worden vastgesteld:

- hoewel de 6-maanden uitspraaktermijn in 57% van de zaken niet wordt gehaald, is de overschrijding beperkt. Chw-zaken worden gemiddeld in 7,4 maanden afgedaan. Dat is zo'n 40% sneller dan de termijn waarbinnen vergelijkbare zaken worden afgedaan. Ook lukt het de Afdeling steeds beter de Chw-zaken tijdig af te doen. De gemiddelde afhandelingsduur daalde van ruim acht maanden aan het begin van de onderzoeksperiode tot ongeveer zes maanden aan het eind van de onderzoeksperiode. Artikel 1.6 lid 4 Chw heeft derhalve positieve gevolgen voor de snelheid waarmee de bestuursrechter zaken afdoet waarop deze bepaling van de Chw van toepassing is
- het veronderstelde verdringingseffect die van de 6-maandentermijn zou uitgaan, wordt niet bevestigd. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de Chw en de 6-maandentermijn in het bijzonder, afbreuk doen aan de juridische kwaliteit van besluiten door de rechter. Weliswaar maakt de rechter in Chw-bestemmingsplanzaken iets minder vaak gebruik van de mogelijkheid deskundig advies in te winnen bij de StAB, maar het verschil met niet-Chw-bestemmingsplanzaken is niet significant.

Over de bijdrage van de Chw-instrumenten aan de versnelling van procedures voor projecten bij de bestuursrechter blijkt het volgende:

- de snelheid waarmee de procedure bij de bestuursrechter wordt afgerond is in beperkte mate relevant voor de snelheid waarmee het project wordt gerealiseerd. Van de 40 projecten waarover een beroepsprocedure is gevoerd waarop de Chw van toepassing was, geldt voor 11 dat aannemelijk is dat ze hebben geprofiteerd van de snelle afhandeling. Voor vier van de 40 projecten is de tijdwinst, gezien de looptijd van het project als geheel, relatief beperkt. Voor de overige 25 projecten geldt dat die om verschillende redenen niet hebben geprofiteerd van de versnelde procedure.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

In de Evaluatie *W@bo, een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online (OLO),* blijkt dat de gesignaleerde gebruikerservaringen met de Wabo over het algemeen positief zijn. Er zijn geen fundamentele problemen met de uitvoering van de wet.

Het Omgevingsloket voorziet duidelijk in een behoefte bij aanvragers en overheidsinstanties om digitaal met elkaar te kunnen communiceren. Het gebruik van de wet en van het digitale loket verschilt voor eenvoudige gevallen ten opzichte van meer complexe projecten. Het gebruik verschilt tevens tussen minder en meer ervaren vergunningaanvragers. (AT Osborne, 2012:1).

De Wabo en OLO bieden een gelijksoortige oplossing voor ongelijksoortige projecten en voor ongelijksoortige aanvragers. Dat leidt tot allerlei ongemakken voor de praktijk met de toepassing van de wet en met het gebruik van het loket. De opgave is dit te verbeteren in de Omgevingswet en OLO 3 (AT Osborne, 2012:5).

Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp

In het Jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over de begroting van 2013 is het volgende opgenomen over de Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp: 'Vanuit de idee dat architectuur en ruimtelijk ontwerp van belang zijn voor een goed systeem van ruimtelijke ordening, is in 2013 getracht de positie van het ontwerp en de ontwerpers te versterken. De uitvoering van de Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (AARO) 2013–2016 verliep in 2013 geheel volgens plan. Er zijn geen tekortkomingen of afwijkingen aan het licht gekomen' (Tweede Kamer, 2013-2014:55).

Betrokkenen geven aan dat de Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp in september 2012 is gepresenteerd. Er zijn voor de periode 2013-2016 acties opgesteld die het Rijk zelf onderneemt naast lokale en regionale overheden en andere partners. De uitvoering is begin 2013 gestart en dat verloopt volgens plan. Begin 2015 wordt een mid-term review op de eerste twee programmajaren uitgevoerd. Het Rijk zet ontwerp zelf gericht in bij het MIRT, de Rijksvastgoedportefeuille en via Atelier Making Projects voor Rijksprojecten en Nationale Programma's. Bijvoorbeeld projectateliers op de IABR en open oproepen bij het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie verbinden ontwerp aan nieuwe ruimtelijke opgaven en maken zo zichtbaar dat ontwerp opdrachtgevers een concreet instrument kunnen bieden om te komen een evenwichtige en transparante ruimtelijke afweging.

De tussenevaluatie van het architectuurbeleid uit 2012 ('Bouwen op een sterk fundament'), uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, zegt hierover: 'De inzet van ontwerp heeft ook een procesmatige waarde. Het vroegtijdig en integraal betrekken van ontwerp – een verdienste van met name de latere nota's – kan leiden tot procesverbetering, draagvlak en snelheid door het creatief verbinden van (ogenschijnlijk tegengestelde) belangen. De internalisering van deze gedachte in de Rijksprogramma's, met name rond infrastructuurprojecten, is een winstpunt.'

Commissie MER

In het jaarverslag van de commissie voor de milieueffectrapportage geeft de commissie zelf aan dat ze 251 adviezen in 2013 heeft uitgebracht Tevens valt in het jaarverslag te lezen dat uit recente evaluaties door de universiteiten van Utrecht en Groningen en door Bureau Berenschot de volgende conclusies over de meerwaarde van milieueffectrapportage en advisering door de Commissie naar voren komen:

- 'm.e.r. draagt duidelijk bij aan een groter milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag en resulteert in meer milieuvriendelijke besluiten
- de wettelijke plicht van m.e.r. is een belangrijke verklaring voor de effectiviteit van m.e.r.
- de kwaliteit van milieueffectrapporten is van groot belang voor de doorwerking van m.e.r.
- de Commissie heeft een substantiële rol als onafhankelijk bewaker van die kwaliteit
- bij ruim 60% van de besluiten hebben m.e.r. en het advies van de Commissie duidelijke meerwaarde.

- bij nog eens 20% is sprake van enige doorwerking. Die kent verschillende vormen, zoals betere onderbouwing van een besluit of milieuvriendelijke aanpassing van een voornemen.' (Commissie voor de milieueffectrapportage, 2014:8).

De voorzitter van de commissie geeft aan dat 'de adviezen van de Commissie hebben in zo'n 80 procent van de gevallen een positieve doorwerking: een kostbaar goed.' (Commissie voor de milieueffectrapportage, 2014:9).

Digitalisering ruimtelijk instrumentarium

Gegevens over digitalisering ruimtelijk instrumentarium zijn terug te vinden in het Jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu over de begroting van 2013. Daarin is de volgende informatie opgenomen: 'In 2013 is een start gemaakt met de voorbereiding van de ruimtelijke digitale instrumenten op de Omgevingswet. De voorbereidingen voor de ontwikkeling van een nieuwe release van het omgevingsloket zijn in gang gezet en de programma-organisatie is gevormd. De landelijke voorziening Ruimtelijkeplannen.nl werd in 2013 verder gemoderniseerd en voorbereid op een mogelijke uitbreiding met nieuwe instrumenten uit de toekomstige Omgevingswet. Ten behoeve van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) is een pilot uitgevoerd om gemeentelijke beperkingen op andere wijze te registreren. De pilot heeft de conclusie opgeleverd dat deze oplossingsrichting realistisch en uitvoerbaar is. De resultaten van de pilot worden betrokken bij de Omgevingswet en het daarmede samenhangende digitaliseringproject. De Wkpb zelf zal in de Omgevingswet worden opgenomen.' (Tweede Kamer, 2013-2014:55).

(Subsidie) VerDuS

VerDuS is een lopend onderzoeksprogramma gericht op het verbinden van Duurzame Steden. Op de website is veel informatie beschikbaar over de volgende programma's:
- duurzame Bereikbaarheid van de Randstad (2008-2014)
- Urban Regions in the Delta (2010-2014)
- kennis voor Krachtige Steden II (2012-2016)
- Urbanising Delta's of the World (2012-2016)
- JPI Urban Europe (2012-2016)
- JRP China - operational research (2013-2016).

Daarnaast zijn er twee jaarcongressen gehouden en de website beschikt over een uitgebreide kennisbibliotheek. Betrokken deelnemers aan de spiegelbijeenkomst gaven aan dat VerDus een kennisprogramma is en daarmee een onderdeel van een goed systeem voor ruimtelijke ordening, maar dat er niet direct een goede relatie te leggen is met een zorgvuldige afweging en transparantere besluitvorming.

Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering (DPNH)

DPNH richt zich op het klimaatbestendig en waterrobuust inrichten van stedelijk gebied en het beter bestand maken van vitale en kwetsbare functies. DPNH heeft toegewerkt naar producten in september en oktober 2014. In september 2014 is de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie uitgebracht, evenals het Bestuursakkoord Deltaprogramma. Begin oktober 2014 is de Intentieverklaring Ruimtelijke Adaptatie uitgebracht en zijn diverse lokale en regionale intentieverklaringen uitgebracht. Tevens is gestart met het Stimuleringsprogramma Ruimtelijke Adaptatie. DPNH is een instrument om bewustwording te stimuleren, informatie te genereren en over te dragen en om partijen tot actie aan te zetten.

3.4.2 Geo-informatie

Basisregistraties

Van de genoemde basisregistraties, is de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast heeft de Wageningen Universiteit een studie uitgevoerd naar de effecten van de Basisregistratie Topografie (BRT).

In het rapport 'De BAG goed bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen' wordt het volgende gezegd over doeltreffendheid.

'Hoewel de BAG pas sinds 2011 volledig operationeel is, worden de doelen al voor een behoorlijke deel gerealiseerd:

- het eenmalig inwinnen van gegevens van adressen en gebouwen is vrijwel volledig gerealiseerd, maar kan voor de gebouwgegevens efficiënter
- de registratie van de adressen is kwalitatief hoogwaardig, maar de nauwkeurigheid en actualiteit van gebouwgegevens kan beter
- er is een vrijwel uniforme afbakening en benoeming van gebouwen
- het verplichte gebruik van de authentieke gegevens binnen de adressen- en gebouwenregistraties door bestuursorganen is deels gerealiseerd
- terugmelding vindt nog niet op grote schaal en niet overal gestructureerd plaats
- de BAG wordt in toenemende mate door burgers en private organisaties gebruikt.

De kwalificatie 'voor een behoorlijk deel' is gebaseerd op een gewogen oordeel van doelen die meer of minder bereikt worden.' (Ministerie van Financiën, 2014:57).

In de evaluatie van de BAG is aangegeven dat vooral bij de doelen kwaliteit, gebruik en terugmelding er ruimte is voor verbetering. Ook wordt aangegeven dat dit gezien de fase waarin de BAG zich bevindt, verklaarbaar is. 'Maar het betekent wel dat er ook de komende jaren aandacht nodig blijft voor het stimuleren van de kwaliteit en het (verplichte) gebruik. Overigens is de doelbereiking voor de adresgegevens in de BAG over het algemeen al beter dan voor de gebouwgegevens'. (Ministerie van Financiën, 2014:58). Over de effecten is aangegeven dat er wel kansen voor de toekomst zijn wat betreft efficiëntere taakvervulling door bestuursorganen. 'Dit geldt ook voor de beoogde indirecte effecten, te weten: fraudebestrijding; administratieve lastenverlichting; betere taakuitoefening en dienstverlening door de overheid; en ruimere benutting van overheidsgegevens door private gebruikers. De beperkte realisatie van de effecten heeft ook te maken met de fase waarin de BAG zich bevindt. De BAG is pas sinds medio 2011 volledig gevuld en er wordt nog steeds gewerkt aan kwaliteitsverbetering, aan instrumenten voor een betere ontsluiting van de gegevens en aan de koppelingen met andere registraties' (Ministerie van Financiën, 2014:58). In de conclusie over de effecten is het volgende opgenomen: 'Het beoogde directe effect van de BAG is een efficiëntere taakvervulling door bestuursorganen. Dat is nog niet gerealiseerd, omdat het stroomlijnen van IT-systemen en processen binnen de bestuursorganen een kwestie van lange adem is.' (Ministerie van Financiën, 2014:58).

Naast de evaluatie van de BAG, is er tevens een studie gedaan naar de effecten van de Basisregistratie Topografie, beschreven in het rapport 'De effecten van een open basisregistratie topografie'. De geformuleerde conclusies zijn hieronder kort weergegeven:

- het gebruik is in volume tenminste verdrievoudigd. De sterkste toename van het gebruik is te vinden bij bedrijven. Veel overheidsorganisaties beschikten in het verleden ook al over de BRT en een open BRT heeft voor deze groep geen grote effecten opgeleverd
- door het openstellen van de data is er een verschuiving naar 'nieuwe toepassingsgebieden' opgetreden
- het openstellen van data heeft nog niet geleid tot een sterke toename in het aantal terugmeldingen over de inhoud van het bestand naar het Kadaster

- de effecten van een open BRT lijken voor de interne Kadaster organisatie beperkt. Door aanpassingen in de wijze van leveren is de stijging van het volume zonder problemen opgevangen. Daarnaast heeft deze ontwikkeling gevolgen voor de verkoopafdeling, maar afgezien van deze groep zijn de interne effecten vooralsnog niet zichtbaar. Door de betrokken medewerkers wordt een open BRT over het algemeen als een positieve ontwikkeling gezien. Een zorgpunt is dat de afhankelijkheid van het budget van het Ministerie IenM is toegenomen (Wageningen University, 2013:28).

Wat betreft de BRT komt het volgende in de evaluatie aan de orde: ‘Concluderend kunnen we stellen dat de effecten van een jaar open BRT vooral positief zijn. Het bestand wordt meer gebruikt, bedrijven beginnen met het ontwikkelen van toegevoegde waarde, producten en administratieve lasten voor overheidsorganisaties zijn afgenomen. Ook door het Kadaster wordt een open BRT als positief ervaren.’ (Wageningen University, 2013:28).

Structurele bijdrage Kadaster

Over de structurele bijdrage aan het Kadaster is het volgende in het jaarverslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgenomen: ‘Voor de exploitatie en beheer van de basisregistraties adressen, gebouwen, topografie en het overheidsgebruik van de kadastrale gegevens is de jaarlijkse bijdrage aan het Kadaster verstrekt. Tevens is aan het Kadaster een bijdrage verstrekt voor de exploitatie en het beheer van ruimtelijke plannen.nl en PDOK met daarin het INSPIRE geo-portaal. Het PDOK-loket is het centrale punt voor de ontsluiting van de Geo-informatie van de overheid in Nederland’ (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014:57).

(Subsidie) Geonovum, SAGEO en Geofort

Opdrachten in het kader van de landelijke beleidscoördinatie ten behoeve van stimulering en innovatie zijn verstrekt aan de stichting Geonovum, Stichting Arbeidsmarkt GEO en aan Geofort (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014:57).
Op de website van Geonovum is aangegeven dat: ‘Onze werkzaamheden worden bepaald door het basisprogramma en onze opdrachten. Het basisprogramma bevat de taken van Geonovum op het gebied van de ontwikkeling en het beheer van geo-standaarden en de geo-informatie infrastructuur, beter benutten en de ondersteuning van het GI-beraad. Naast het basisprogramma voeren we opdrachten uit die de geo-informatie infrastructuur versterken.’ (www.geonovum.nl).

SAGEO pakt de mismatch tussen vraag en aanbod op de geo-arbeidsmarkt aan. Op de website is te lezen dat hun aanpak gebaseerd is op drie pijlers:
- ‘promotie. Dat de geosector een spannende en stimulerende werkomgeving is, is een te goed bewaard geheim. De GoGeo-campagne is erop gericht meer jongeren te interesseren voor een geostudie
- onderwijsvernieuwing. SAGEO fungeert als katalysator van onderwijsvernieuwing. Wij brengen de belanghebbende partijen bij elkaar aan tafel om te komen tot relevant onderwijs, dat aansluit op de vraag uit de arbeidsmarkt
- samenwerking. Vernieuwing van het onderwijs en promotie slagen natuurlijk alleen als alle betrokkenen de handen ineen slaan. Wij ijveren dan ook voor samenwerking: tussen de geo-opleidingen op mbo-, hbo- en wo-niveau onderling en tussen opleidingen en werkgevers (www.sageo.nl).

GeoFort is een educatieve attractie op een spannend fort in de Nieuwe Hollandse Waterlinie gericht op het bereiken van meer awareness in de samenleving te beginnen bij de jeugd. Geprobeerd wordt de jeugd ‘warm’ te maken voor het geovakgebied in verband met dreigende tekorten in de geo-sector. Op GeoFort maakt de bezoeker kennis met oude en nieuwe geotechnieken in de GeoExperience, het ‘intelligent’ doolhof en de Vleermuisspeurtuin. Ook is er op GeoFort het 3D Café en zijn er verschillende vergaderzalen (www.geofort.nl).

4. Bevindingen ruimtelijke investeringen

Dit hoofdstuk presenteert de aanleiding en doelstellingen, de ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven, het doelbereik en de bijdrage van de instrumenten aan het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling (doeltreffendheid).

4.1 Aanleiding en doelstellingen ruimtelijke investeringen

4.1.1 Gebiedsontwikkeling

Vraag 3c

Wat was de aanleiding voor het beleid?

De context voor gebiedsontwikkeling kan als volgt worden beschreven:
'Door te streven naar een netwerkstad van wereldklasse zetten we in op het ontwikkelen van de kracht en kwaliteit van de Nederlands ruimtelijk-economische structuur. Dit doen we door voort te bouwen op de unieke historisch ontstane ruimtelijk-economische structuur: vier grote steden, een groot aantal middelgrote steden en vele kleinere steden en dorpen die in verschillende netwerken met elkaar samenhangen en elkaar aanvullen en versterken. Ruimtelijk beleid kan bijdragen aan het versterken van deze ruimtelijk-economische structuur via 'borrowed size' en 'quality of living' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014:4).

Gebiedsontwikkeling is een proces van lange adem. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu draagt nog steeds financieel bij aan gebiedsontwikkelingsprojecten die al gestart zijn in de periode van voor de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en deels ook van voor de Nota Ruimte. Deze projecten kennen elk hun eigen aanleiding wat ook door deelnemers aan de spiegelbijeenkomst bevestigd is. Dit zijn onder andere aanwezigheid van knelpunten in stedelijke gebieden (wonen en infrastructuur, Nieuwe SleutelProjecten), risicovolle situaties die gebiedsontwikkeling in de weg staan (projecten Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit), verrommeling (projecten Mooi Nederland), achterblijvende economische concurrentiepositie en ruimtelijk economische structuur (projecten Nota Ruimte) en hinder door uitbreiding van het bestaande havengebied (projecten Bestaand Rotterdams Gebied).

De aanleiding voor het huidige beleid voor het onderdeel gebiedsontwikkeling is dat het Rijk de concurrentiepositie en de ruimtelijk economische structuur van Nederland wil versterken door zich te concentreren op de stedelijke regio's van de mainports, brainport, greenports en de valleys. Deze stedelijke regio's beschouwt het Rijk van nationale betekenis en hiermee gaat het Rijk samen met decentrale overheden aan de slag, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Dit doet het Rijk, zodat Nederland zich economisch kan blijven meten met andere landen. Grootschalige gebiedsontwikkelingen van nationaal belang worden doorgezet bijvoorbeeld de Zuidas, Brainport Avenue rond Eindhoven, de Nieuwe SleutelProjecten (zoals de stations Arnhem en Breda) en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam met als onderdeel Bestaand Rotterdam Gebied (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Voor het onderdeel gebiedsontwikkeling is de algemene doelstelling vooral nader gespecificeerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (nationaal belang 1) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012: 31): 'Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren'.

Doelstellingen van eerder in gang gezet beleid voor gebiedsontwikkeling en daarbij behorende nog lopende programma's en projecten zijn onder andere: een krachtige impuls geven aan de internationale concurrentiepositie, een hoogwaardige bereikbaarheid realiseren en toplocaties voor wonen, werken en voorziening realiseren, de kwaliteit, leefbaarheid en sociale veiligheid van steden versterken (Nieuwe SleutelProjecten), knooppuntontwikkeling in een centrum in een stedelijk netwerk en bijdragen aan de ontwikkeling van een nationaal landschap (projecten Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit), tegengaan van verrommeling (projecten Mooi Nederland), versterking van de Nederlandse economie en concurrentiepositie, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (intern)nationale ruimtelijke waarden, borging van veiligheid (projecten Nota Ruimte), kwalitatief verbeteren van de leefomgeving in de regio Rijnmond (projecten Bestaand Rotterdams Gebied). In deze doelstellingen zijn enkele constanten te onderscheiden gericht op het creëren van een concurrerend vestigingsmilieu. De doelstellingen zijn in de loop van de tijd geherformuleerd om ze te laten aansluiten bij de nieuwe beleidsnota's.

De bijbehorende indicatoren zijn, vanuit de Monitor Infrastructuur en Ruimte:
- internationale concurrentie Nederlandse regio's
- nabijheid wonen-werken (index = 100 in 2000)
- fysiek vestigingsklimaat).

Deze indicatoren kennen afzonderlijk geen nadere streefwaarden. Er is wel een overall kengetal benoemd van 0,4 % toename bereikbare banen tussen 2000 en 2010 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

4.1.2 Ruimtegebruik bodem

Vraag 3d

Wat was de aanleiding voor het beleid?

De aanleiding voor het onderdeel ruimtegebruik bodem is eerder onderzocht in een voorgaande beleidsdoorlichting en is te duiden als: 'De onzekerheid over eventuele risico's van bodemverontreiniging en de hoge kosten van het nemen van saneringsmaatregelen zorgden voor stagnatie van maatschappelijk gewenste processen, zoals herstructurering van stedelijk en landelijk gebied en nieuwbouw' (Tweede Kamer, 2008-2009).

Voor het onderdeel ruimtegebruik bodem is de algemene doelstelling nader gespecificeerd in het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (met een verwijzing naar het Nationaal Milieubeleidsplan 3) (5): 'Het streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030, waarbij de bodem geschikt is voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigen worden voorkomen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld.' Uit het convenant bodemsaneringsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn de volgende indicatoren af te leiden:
- inventarisatie en aanpak spoedlocaties voor 2015
- transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid
- decentralisatie
- regelgeving en budget.

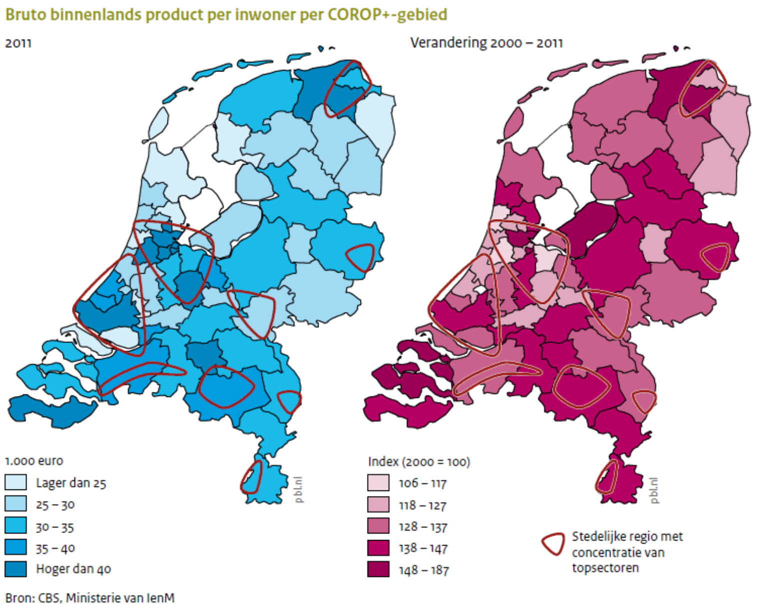
In de begroting zijn geen nadere streefwaarden opgenomen. Voor de inventarisatie en aanpak spoedlocaties zijn deze door het uitvoeringsprogramma bodemconvenant wel benoemd. Het gaat om 404 locaties. Zoals in paragraaf 2.3 omschreven bevat is in beleidsartikel 13 voor het onderdeel ruimtegebruik bodem vooral beleid geformuleerd over bodemsanering. Ruimtegebruik bodem betreft echter meer dan dat.

4.2 Bevindingen Doelbereik

4.2.1 Gebiedsontwikkeling

De doelstelling: Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren, wordt gemeten via de indicatoren internationale concurrentie Nederlandse regio's, nabijheid wonen-werken en fysiek vestigingsklimaat.

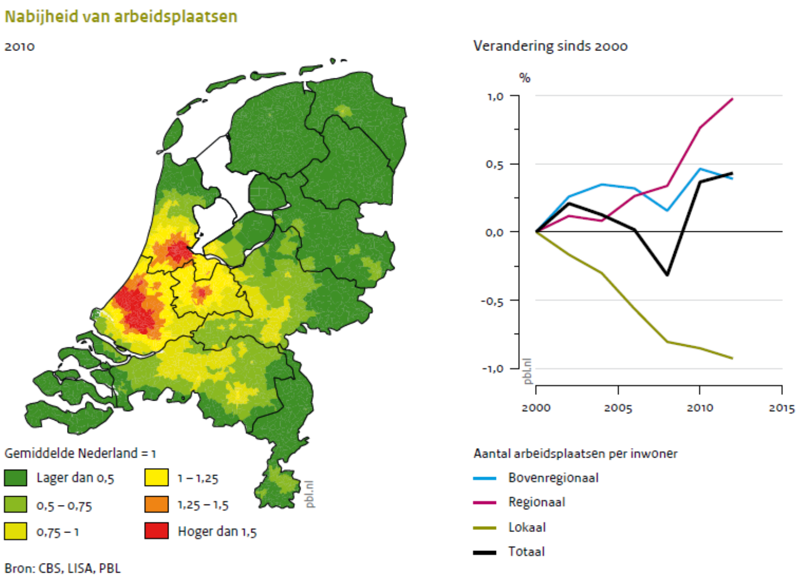
In de monitor Infrastructuur en Ruimte is over bovenstaande indicatoren een beschrijving gegeven van de wijze waarop onderzoek heeft plaatsgevonden en wat de ontwikkelingen zijn. In het kort is hieronder voor de drie indicatoren een beschrijving van de resultaten weergegeven. 'Het PBL heeft per sector de concurrentiepositie van de Nederlandse regio's onderzocht en op 30 indicatoren een benchmark uitgevoerd voor het vestigingsklimaat van deze regio's, ten opzichte van 256 Europese regio's. Eén van de belangrijke conclusies is dat elke sector in een regio andere concurrenten heeft en zich qua vestigingsklimaat anders ten opzichte van deze concurrenten verhoudt. De belangrijkste concurrenten van Nederlandse bedrijven zijn vooral gevestigd in grote regio's met een hoge dichtheid, met een goede internationale connectiviteit en met een goede nationale bereikbaarheid. De Nederlandse regio's hebben een beperktere omvang dan hun belangrijkste internationale concurrenten. Daarmee is ook hun agglomeratiekracht kleiner.' Het bbp per inwoner is het hoogst in de COROP-regio's Amsterdam, Utrecht en 's-Hertogenbosch en in Groningen (aardgas).' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014:30-31). In figuur 4 is af te lezen dat een toename van het bbp zichtbaar is ten opzichte van 2000.



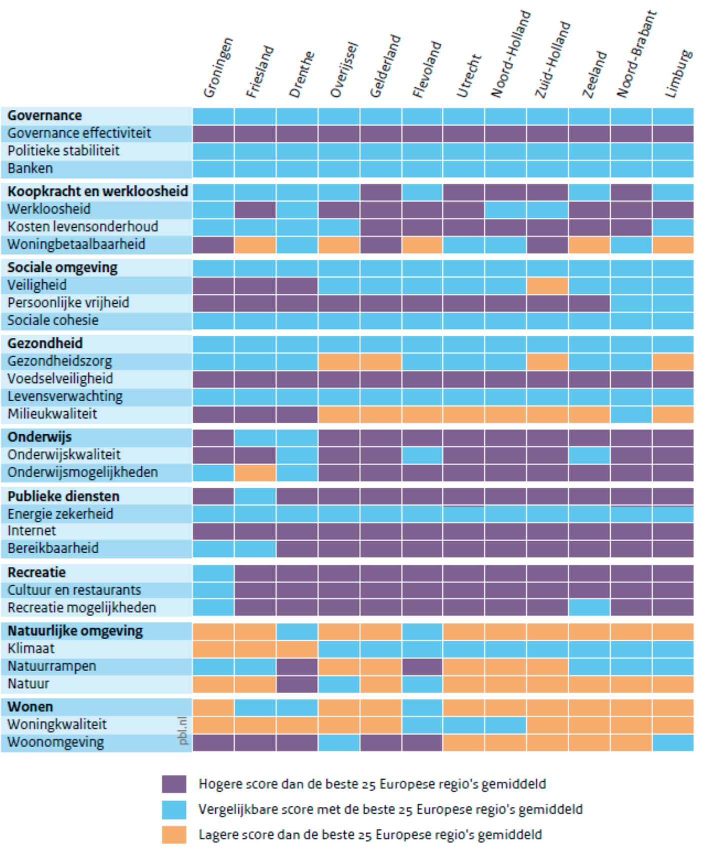
Figuur 4. Bruto binnenlands product per inwoner per COROP+- gebied

'De nabijheid van wonen en werken is in de periode 2000-2012 ongeveer gelijk gebleven. Dat is het gevolg van twee tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds is de nabijheid verbeterd door een toename van het aantal arbeidsplaatsen en de bevolking in de steden. Anderzijds is die verbetering enigszins gedempt, doordat een belangrijk deel van deze toename voor rekening komt van de stadsranden. Die laatste ontwikkeling is in de periode 2010-2012 wat afgeremd.

Een inwoner van het westen van het land heeft de meeste banen binnen een acceptabele afstand binnen bereik. Het aantal arbeidsplaatsen per inwoner nam het sterkst toe in de steden (‘regionaal’). Dit heeft de nabijheid verbeterd. Doordat een belangrijk deel van deze toename voor rekening komt van de stadsranden (‘lokaal’), is die verbetering echter weer gedempt.’ Beide ontwikkelingen zijn in figuur 5 terug te zien (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014:32).



Figuur 5. Nabijheid van arbeidsplaatsen



Figuur 6. Quality of living per provincie, 2013

Wat betreft het fysieke vestigingsklimaat is in de monitor een vergelijking gemaakt tussen Nederlandse provincies en Europese regio's. Daarover is het volgende te concluderen en terug te zien in figuur 6: 'De Nederlandse provincies scoren op de meeste (door beleid te beïnvloeden) factoren relatief beter dan de 25 beste Europese regio's met het hoogste bbp.' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014:35).

4.2.2 Ruimtegebruik bodem

De indicatoren behorende bij de doelstelling: Het streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030, waarbij de bodem geschikt is voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigen worden voorkomen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld, zijn uitgewerkt in het convenant bodemsaneringsbeleid en aanpak spoedlocaties. Het gaat over de inventarisatie en aanpak spoedlocaties voor 2015, de transitie naar een bodemontwikkelingsbeleid, decentralisatie en regelgeving en budget

In 2011 en 2013 heeft een mid-term review door het Uitvoeringsprogramma bodemsaneringsbeleid plaatsgevonden waarbij is nagegaan of de partijen voldoende op schema liggen wat betreft het behalen van de ambities uit het convenant bodemontwikkelingsbeleid en spoedlocaties. In de mid-term review 2013 is aangegeven dat voor de juli 2011-lijst de inschatting is dat 380 van de 404 locaties (94%) haalbaar zijn. Er zijn slechts 24 locaties waarvan de aanpak mogelijk niet haalbaar is (zie tabel 4) (Uitvoeringsprogramma bodemconvenant, 2013:29).

Tabel 4. Haalbaarheid wegnemen humane risico's ultimo 2015

Haalbaarheid wegnemen humane risico's ultimo 2015	Midterm review 2011
Reeds afgehandeld	176
2015 is haalbaar	204
2015 is niet haalbaar	20
Haalbaarheid nog onduidelijk	4
Totaal	404

In de begeleidende brief van de minister van Infrastructuur en Milieu bij de mid-term review is het volgende aangegeven: 'De afspraak over het in 2015 gesaneerd dan wel beheerst hebben van de spoedlocaties, waar humaan risico aan de orde is, lijkt zowel financieel als in de tijd haalbaar. Deze afspraak staat echter onder druk doordat het economisch klimaat op dit moment echter maakt dat er weinig ruimtelijke ontwikkelingen zijn, die een extra impuls vormen voor bodemsanering.' Over het bodemontwikkelingsbeleid is opgenomen dat 'In het convenant wordt aandacht gevraagd voor de overstap van sectoraal beleid naar integraal beleid en voor het meer benutten van kansen door een duurzame benutting van de ondergrond. Het verslag geeft aan dat de doelstellingen van het convenant nog niet overal zijn gerealiseerd. Het komen tot lokaal beleid in relatie tot de ondergrond is lastig en vooral de stap van sectoraal naar integraal is ingewikkeld en heeft ook organisatorische consequenties.' Wat betreft de aanpassing van wet- en regelgeving is aan te geven dat: 'Op 1 juli 2012 is het wetsvoorstel dat gebiedsgericht beheer van verontreinigingen mogelijk maakt per 1 juli 2012 in werking getreden, hetgeen de kosten van aanpak zal drukken en daarmee tot een versnelling in de aanpak kan leiden.' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013:1-2). 'Met het convenant zijn veel taken samen met de middelen (via de decentralisatie uitkering bodem/DUB) gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies. Dat betekent onder andere dat er geen sprake meer is van een verhouding van verantwoording van decentrale overheden naar de rijksoverheid.' (Uitvoeringsprogramma bodemconvenant, 2013:17).

Het uitvoeringsprogramma bodemconvenant geeft de volgende in hun ogen belangrijke conclusie aan voor de mid-term review: 'Het bereiken van de nieuwe fase in het bodembeleid lijkt in zicht.

Alle convenantpartijen en betrokken overheden spannen zich in om aan de convenantafspraken te voldoen. De programmatische aanpak werkt en verdient vervolg. De positieve ontwikkelingen betekenen echter nog geen gelopen race voor de uitvoering van het convenant en het behalen van de ambities. Er moet de komende periode nog veel gebeuren. Er zijn serieuze punten van aandacht. Vasthoudendheid in de aanpak is nodig.' (Uitvoeringsprogramma bodemconvenant, 2013:62).

4.3 Ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven

Vraag 5b Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zet binnen het beleid voor ruimtelijke investeringen diverse instrumenten in. In tabel 5 zijn de belangrijkste instrumenten opgenomen, geordend naar hun aard: wet- en regelgeving, investeringen/subsidies, bestuurlijke afspraken en kennis. Daarnaast zet het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in de praktijk van beleid en uitvoering bijvoorbeeld ook de volgende instrumenten nog in: Structuurvisie ondergrond, Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl.

Tabel 5. Ingezette instrumenten gericht op ruimtelijke investeringen

	Gebiedsontwikkeling	Ruimtegebruik bodem
Wet- en regelgeving		Wet bodembescherming Besluit en Regeling financiële bepalingen bodemsanering (Bedrijvenregeling) Regeling bijzondere financiering (bodemsanering)
Investeringen/subsidies	Innovatieprogramma Mooi Nederland Projecten Nota Ruimte Projecten BIRK Nieuwe SleutelProjecten Bestaand Rotterdams Gebied	Meerjarenprogramma bodem Subsidie Stichting bodemsanering NS Subsidie Stichting bodemcentrum Subsidie Stichting Bosatex
Bestuurlijke afspraken	MIRT/gebiedsagenda's	Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties Convenant bodemsanering NS percelen Convenant bodemsanering textielreinigings-branche Convenant bedrijfsleven 2001
Kennis		(subsidie) Stichting kennisontwikkeling en kennisoverdracht bodem, en Bodem+

**) In 2009 en 2010 is in de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als instrument ook nog genoemd het Waddenfonds. Dit instrument maakt geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting omdat de begroting van 2014 als uitgangspunt is genomen.

Wat betreft de samenhang van de ingezette instrumenten gaat het voor het onderdeel gebiedsontwikkeling om de financiering van projecten die bijdragen aan de ruimtelijk economische structuur van Nederland door een aantrekkelijker vestigingsklimaat, evenals de bestuurlijke afspraken die daarvoor nodig zijn. De financiering vindt plaats vanuit een aantal lopende programma's en projecten die onderdeel zijn van eerder in gang gezet beleid voor gebiedsontwikkeling. Nieuwe investeringsprojecten die onderdeel zijn van het MIRT maken geen onderdeel uit van beleidsartikel 13.

Voor het onderdeel ruimtegebruik bodem is het ingezette instrumentarium grotendeels ontwikkeld om de maatschappelijke stagnatie terug te dringen door het goedkoper maken van de bodemsanering, het genereren van meer financiële middelen en het vergroten van de slagvaardigheid van de overheid. Later is het instrumentarium meer gebiedsgericht ingezet in plaats van sectoraal.

Het gehele instrumentarium is zo ingericht dat optimaal gebruik wordt gemaakt van medefinanciering en initiatieven vanuit de markt.
Ook wordt veel geïnvesteerd in het verzamelen van gegevens over bodemverontreiniging en het verschaffen van informatie. Het is namelijk van belang dat betrokken partijen kennis hebben van de kwaliteit van de bodem en de eventuele risico's van verontreiniging bij bepaalde vormen van gebruik. Deze conclusie is gelijk aan de gestelde conclusie in de eerder uitgevoerde beleidsdoorlichting bodemsanering.

De ingezette instrumenten gaan in de periode 2009 tot en met 2013 gepaard met uitgaven van € 367,7 mln. voor het onderdeel gebiedsontwikkeling en € 297,6 mln. voor het onderdeel ruimtegebruik bodem (zie ook paragraaf 2.3.1). De gedecentraliseerde middelen voor ruimtegebruik bodem maken daar geen onderdeel van uit.

4.4 Bevindingen doeltreffendheid

4.4.1 Gebiedsontwikkeling

Nieuwe SleutelProjecten
De sleutelprojecten onderscheiden zich door een langdurige en vrij stevige, meestal inhoudelijke en vaak ook financiële inzet van de rijksoverheid. De *evaluatie sleutelprojecten* vond plaats in 2009 op het moment dat de projecten nog lang niet allemaal waren afgerond en er ook nog geen eindoordeel gegeven kon worden (Bureau Stedelijke Planning, 2009:48). In tabel 6 zijn de effecten van beleid van de rijksoverheid samengevat. Indien een positief effect ten opzichte van referentieproject is geconstateerd is dat aangegeven met een +. Bij onzekerheid over een positief effect is dat aangegeven door een (+). Wanneer niets vermeld staat is geen verschil in effect met de referentieprojecten vastgesteld. Aangegeven is dat dit niet als 'neutraal', maar als negatief geïnterpreteerd moet worden, omdat de aanpak niet of nog niet leidde tot de verwachte effecten. Een '-' geeft aan dat de sleutelprojecten slechter scoorden.

Tabel 6. Meerwaarde sleutelprojecten

Indicator	Operationalisatie	Eerste generatie	Tweede generatie
Bouwprogramma	Functiemenging		
	Dichtheid toegevoegd programma	+	+
Werkgelegenheid	Geraamd		
Bedrijvigheid			(+)
Vastgoedwaarden	Woningen	+	+
	Kantoren		
Mobiliteit	OV-gebruik	-	+
	Toename verplaatsingen	+	-
Ruimtelijke kwaliteit	Plananalyse	+	+
Beleidsconcurrentie			(-)
Integrale planvorming en uitvoering	Bundeling sectoren of functies		
	Uitbreiding programma of investeringen	+	+
Snelheid/versnelling	Procedures	+	
	Besluitvorming		
Betrokkenheid private actoren			
Bestuurlijke drukte		(-)	(-)

Projecten BIRK

Op basis van de BIRK-regeling uit 2003 zijn 22 projecten gesubsidieerd, grotendeels projecten in stedelijke gebieden. Een belangrijk deel van de stedelijke projecten is gericht op de ontwikkeling van stationsgebieden, waarbij inbegrepen het tot stand brengen van verbindingen tussen stedelijke gebieden aan weerszijde van stations. In 2009 is een evaluatie naar de regeling uitgevoerd waarin is aangeven dat 'De evaluatie is beperkt door het feit dat de meeste projecten waaraan subsidie verleend is, nog niet in uitvoering zijn genomen; de conclusies van de evaluatie zijn dan ook grotendeels gebaseerd op verwachtingen van de uitvoering van de in de meeste gevallen vergevorderde plannen.' (B&A Consulting, 2009:5).

Uit de evaluatie in 2009 blijkt dat de concrete resultaten vooralsnog beperkt zijn, omdat de meeste projecten zich nog in het planstadium bevinden. 'Bij alle projecten geldt dat de kwaliteitsdragers - het feitelijke object van de BIRK-subsidie - integraal onderdeel van de plannen uitmaken zodat realisatie daarvan in de rede ligt. Dat leidt tot de conclusie dat de doelstelling van de regeling gehaald lijkt te worden voor wat betreft de realisatie van de door het Rijk als kwaliteitsdragers aangemerkte planonderdelen. Het is aannemelijk dat deze effecten mede - maar niet uitsluitend - dankzij de BIRK-regeling worden gerealiseerd.' (B&A Consulting, 2009:56).

Projecten Nota Ruimte

In 2006 heeft het Kabinet €1 mrd. via het Nota Ruimte-budget ter beschikking gesteld voor financiering van 23 projecten die bijdragen aan de nationale belangen. Er is een tussenevaluatie voor het Nota Ruimte-budget uitgevoerd waarbij onder ander ingegaan is op de vraag wat het effect is van het Nota Ruimte-budget.

Daarvoor wordt teruggegrepen op de vier doelstellingen van de Nota Ruimte: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid. De conclusies zijn hieronder kort weergegeven:

'De verwachting is dat deze projecten een bijdrage gaan leveren aan het bereiken van de doelstellingen van de Nota Ruimte en de ruimtelijke prioriteiten. Welke bijdrage precies is echter nog niet met zekerheid te zeggen. Enerzijds maakt de brede definitie van doelen het lastig om een uitspraak te doen over doelbereiking op het niveau van Nota Ruimte doelen en ruimtelijke prioriteiten. Anderzijds moeten veel effecten zich ook nog manifesteren, omdat de projecten volop in ontwikkeling zijn. De 23 projecten die geselecteerd zijn voor de procedure van het Nota Ruimtebudget passen goed binnen deze doelstelling en prioriteiten.' 'Op Rijksniveau en in de projecten heeft het Nota Ruimte-budget zeker een aantal positieve effecten gehad. Het Nota Ruimtebudget is meer dan alleen een financiële bijdrage aan projecten. Het project zorgt eveneens voor status en bestuurlijke aandacht. Hierdoor treedt er in een aantal projecten versnelling op of komen projecten gemakkelijker van de grond. Daarnaast ervaren enkele projecten ook vertraging. De procedure wordt met name door de kleine projecten als relatief zwaar ervaren. In een aantal projecten is het integrale karakter versterkt en is kwaliteit toegevoegd. Dit type effecten wordt ook door de regio als positief ervaren. Over het algemeen is de bijdrage van het Nota Ruimtebudget substantieel ten opzichte van de projectbegroting. Hoewel er een sterke variëteit is waar te nemen, geeft dit aan dat het Nota Ruimtebudget belangrijk is voor het op gang brengen en realiseren van ruimtelijke projecten.'(Berenschot, 2009:38).

Innovatieprogramma Mooi Nederland

Het Innovatieprogramma Mooi Nederland stimuleerde vanaf begin 2009 oplossingen voor drie opgaven: tegengaan van verrommeling, bevorderen van zuinig en slim ruimtegebruik en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. In de slotpublicatie van Mooi Nederland is aangegeven dat 'Als het programma Mooi Nederland iets heeft opgeleverd, dan is het dat samenwerking kan en loont. Dat kennisdelen de kwaliteit van plannen en uitvoering verbetert. En dat het innovatieprogramma Nederland op weg heeft geholpen richting de toekomst. Elk verhaal is uniek.' In 96 voorbeeldprojecten is door gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers gezocht naar manieren om de identiteit van hun plek, gebied of landschap te versterken.

Via een online kennisnetwerk van bijna duizend professionals, excursies en lezingen, kennisakkoorden tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en kennisinstellingen, de publieksprijs Mooi Nederland en matchmaking tussen professionals werden ervaringen uit 96 ruimtelijke projecten gedeeld (Ministerie van Infrastructuur en milieu, 2011:7-8). In de slotpublicatie is aangegeven dat in de praktijk voldoende kennis, creativiteit en zelfsturend vermogen aan te boren is om van onderaf ruimtelijke kwaliteit te genereren.

Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)

Voor het deelproject BRG zijn rijksdoelen geformuleerd: het geven van een impuls aan het oplossen van het ruimtetekort in de Rotterdamse haven, het verbeteren van de milieukwaliteit, het verhogen van het aanbod en de kwaliteit van natuur- en recreatiegebied en slotte de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van de regio Rotterdam. Elk van de vier geformuleerde rijksdoelen geeft middels een aantal projecten een impuls aan de leefbaarheid of de intensiviteit van de haven in het bestaand Rotterdams gebied. Te denken valt aan maatregelen om geluidsoverlast van de Calandbrug terug te dringen, plaatsen van geluidsschermen langs de A20 en spoorwegen en de aanleg van kleine buurtparken.
In de evaluatie Project Mainport ontwikkeling Rotterdam wordt geconstateerd dat 'Over het algemeen lopen de uitvoeringsprojecten op schema. Een aantal projecten loopt iets achter op schema.

Dit betreffen projecten die niet binnen de eindverantwoordelijkheid van PMR vallen (bijvoorbeeld stille wegdekken), maar onderdeel zijn van andere projecten die geen onderdeel zijn van PMR. Inmiddels is meer dan de helft van de projecten opgeleverd. De overall planning van PMR, die loopt tot 2021, komt niet in gevaar.' (Berenschot, 2013:51). Ook wordt aangegeven dat: 'Op dit moment is nog niet aan te tonen of en in welke mate de doelen uit de PKB PMR daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De voorliggende evaluatie dient als tussenevaluatie en van daadwerkelijke effecten van PMR op de ontwikkeling van de economie en leefomgeving in Zuidwest Nederland is nog niet tot nauwelijks sprake. PMR is deels nog in uitvoering en effecten zullen zich pas op termijn, soms jaren na de uitvoering, gaan manifesteren.' (Berenschot, 2013:59).

MIRT/gebiedsagenda's

Vanaf 2008 wordt gewerkt met gebiedsagenda's. De eerste generatie gebiedsagenda's is in 2009 voor acht regio's in de bestuurlijke overleggen vastgesteld. De actualisatie van de tweede generatie gebiedsagenda's is in 2013 afgerond en de uitwerking vindt in 2014 plaats. Op basis van de gebiedsagenda's worden in de bestuurlijke overleggen tussen Rijk en decentrale overheden keuzes gemaakt, prioriteiten gesteld en besluiten genomen.

In het kader van de evaluatie van het MIRT-spelregelkader zijn rondetafelgesprekken gehouden. De bevindingen over de relatie tussen de gebiedsagenda's en het MIRT-spelregelkader zijn hieronder in het kort samengevat:

- de gebiedsagenda's zijn een nuttig instrument. De ervaring met het werken ervan is nog beperkt
- '…er bestuurlijke discussie is over de relatie tussen MIRT-spelregelkader en de gebiedsagenda's. Partijen zijn nog zoekende naar het commitment dat het Rijk en decentrale overheden aan de ambities in de gebiedsagenda's willen verbinden. De discussie hierover leidt er toe dat de samenhang beter in beeld komt'
- 'het MIRT wordt …gezien als een middel om de uitvoering van de gebiedsagenda mogelijk te maken… Er zal binnen de gebiedsagenda geprioriteerd moeten worden, voordat een opgave of het project in het MIRT wordt opgenomen'
- het instrument van de gebiedsagenda leidt eerder tot een startbeslissing in het kader van het MIRT. 'De gebiedsagenda zou daarmee (kunnen) bijdragen aan de versnelling van de besluitvorming'
- '… het risico dat wordt gesignaleerd is dat alle opgaven nu integraal worden opgepakt ook al staat in het MIRT-spelregelkader duidelijk aangegeven dat kleine projecten nog steeds sectoraal opgepakt kunnen worden'
- een project moet niet gestart worden als er vooraf geen duidelijk commitment is en er bij partijen niet de bereidheid bestaat er ook financieel in te investeren (Berenschot, 2009:4).

Uit de rondetafelgesprekken is het volgende naar voren gekomen over de procesgang en hieronder kort samengevat:

- 'in het algemeen is de opvatting dat het MIRT-spelregelkader op een heldere wijze de stappen in de besluitvorming weergeeft'
- '... in de dynamische processen van een MIRT-verkenning blijkt het weleens lastig de voorgeschreven procesgang vast te houden c.q. blijkt de praktijk niet altijd inpasbaar in de stappen en beslismomenten van het MIRT-spelregelkader'
- 'het spelregelkader… stimuleert bestuurders en ambtenaren om elkaar eerder en frequenter 'op te zoeken'
- dankzij de gebiedsagenda en het MIRT-spelregelkader lukt het beter om op strategisch niveau tot een gezamenlijke probleemanalyse en visie te komen (Berenschot, 2009:6). Het procesontwerp Sneller en Beter wordt als positief ervaren, omdat het bijdraagt aan de uitvoering en financiering van projecten en bijdraagt aan de doorwerking van het spelregelkader (Berenschot, 2009:6).

Bevindingen over de instrumenten, de werkwijze en de bijdrage aan de beoogde transparantie en versnelling van het afwegingsproces zijn als volgt kort weer te geven:

- met uitzondering van een kopgroep is de bekendheid en doorwerking beperkt
- 'het MIRT-spelregelkader biedt volgens sommigen nog onvoldoende ruimte voor maatwerk'
- '… door te veel op snelheid te willen sturen, kan echter de kwaliteit in het geding komen'
- 'merkbaar is dat het instrumentarium nog ontwikkeld is op basis van het 'oude' MIT en nog geschikt gemaakt moet worden voor de beoogde integrale afweging'.

De volgende conclusies zijn getrokken:
Het MIRT-spelregelkader wordt op zichzelf genomen als consistent ervaren. 'Daar past wel de kanttekening bij dat er nog relatief weinig met het spelregelkader gewerkt is en het spelregelkader bij bestuurders en ambtenaren nog niet of maar beperkt bekend is danwel in actieve zin gebruikt wordt.'

4.4.2 Ruimtegebruik bodem

Wet bodembescherming

De Wet Bodembescherming is op 3 juli 1986 in werking getreden en bevat het wettelijk kader voor het bodembeleid. Op 1 januari 2006 is de Wet Bodembescherming gewijzigd (artikel 46 Besluit financiële bepalingen bodemsanering). 'De grote hoeveelheid verontreinigde locaties maakte dit noodzakelijk. Met de voortzetting van het toenmalige beleid zou het nog zeker honderd jaar duren voordat de Nederlandse bodem`schoon' is. De nieuwe regels moeten ervoor zorgen dat de bodemverontreinigingsproblematiek in circa vijfentwintig jaar wordt beheerst. Dit door bodemsaneringen beter aan te laten sluiten bij de maatschappelijke dynamiek. Het doel is zo te komen tot een effectiever bodembeleid.' (www.rwsleefomgeving.nl).

Bedrijvenregeling

Het Besluit financiële bepalingen bodemsanering is sinds 1 januari 2006 van kracht. Dit Besluit is gebaseerd op de Wet bodembescherming en bevat onder andere een subsidieregeling voor de aanpak van ernstige bodemverontreiniging op bedrijfsterreinen: de Bedrijvenregeling. Eigenaren en erfpachters van in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen komen in aanmerking voor deze subsidie. De subsidie is onder voorwaarden mogelijk voor verontreiniging ontstaan vóór 1975. De aanmeldingstermijn voor de Bedrijvenregeling is op 1 januari 2008 verlopen, er zijn meer dan 8.000 aanmeldingen van bedrijven voor de Bedrijvenregeling bij de bevoegde overheden binnengekomen (www.rwsleefomgeving.nl en www.bodemcentrum.nl).

Regeling bijzondere financiering (bodemsanering)

De regeling Bijzondere Financiering (RBF) heeft tot doel het verhelpen van knelpunten in het aanbod van risicodragend vermogen aan in de kern gezonde, goed geleide Nederlandse ondernemingen. De regeling biedt ondernemingen de mogelijkheid financieringen onder gedeeltelijke staatsgarantie aan te trekken indien zij niet op andere wijze in hun vermogensbehoefte kunnen voorzien. De effectiviteit van de regeling bijzondere financiering is niet bekend. Binnen de opdracht voor deze beleidsdoorlichting is het niet mogelijk geweest de regeling te evalueren.

Meerjarenprogramma bodem

Het meerjarenprogramma bodem is gedecentraliseerd. In de periode 2010 tot en met 2014 zal er geen specifieke uitkering op basis van de Wet Bodembescherming (Wbb) meer zijn. De specifieke uitkering wordt vervangen door een decentralisatie-uitkering binnen het gemeente- en provinciefonds. De aanleiding is de wens van zowel gemeenten, provincies als het Rijk om diverse taken en verantwoordelijkheden, waaronder die op bodemgebied, decentraal neer te leggen. Hierover zijn afspraken vastgelegd in het convenant 2009.

Het is niet meer vereist een meerjarenprogramma te schrijven. Er zullen dan ook geen nieuwe afspraken over te leveren bodemprestatie eenheden worden gemaakt. Wel zullen de afspraken uit het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties nageleefd moeten worden. De bestaande monitoringssystematiek zal in een iets aangepaste vorm blijven gehandhaafd, om de voortgang van die afspraken te volgen. Er hoeft geen verantwoording te worden afgelegd over de ontvangen middelen uit de decentralisatie-uitkering, dus ook niet via single audit single information (sisa). Elk bevoegd gezag is wel verplicht aan het eigen bestuur over de bestedingen in het provincie- en gemeentenfonds te rapporteren.(www.rwsleefomgeving.nl).

Subsidie Stichting bodemsanering NS/Convenant bodemsanering NS percelen

De SBNS zorgt jaarlijks voor de sanering van 50 tot 60 NS-terreinen. Elke vijf jaar bekijken het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en NS de voortgang van de operatie en of het convenant bijgesteld dient te worden. De verwachting is dat de SBNS in ieder geval tot 2017 nog druk doende is met onderzoek en sanering van NS-terreinen. Het aantal door de SBNS afgeronde saneringen is in tabel 7 opgenomen.

Tabel 7. Aantal afgeronde saneringen per jaar (SBNS, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013)

Streefwaarde	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal	64	57	77	67	43	54

Subsidie Stichting bodemcentrum

Op basis van de bedrijvenregeling hebben zich tot op heden 1.842 bedrijven bij het Bodemcentrum aangemeld: 1.727 rechtstreeks en 115 via Stichting Bosatex. De stichting Bodemcentrum voert ook projecten uit in opdracht van Stichting Bosatex. Zij meldt op haar website dat bij de start van 2014 93 Bosatex projecten in behandeling zijn en dat 22 projecten inmiddels zijn afgerond (www.bodem-centrum.nl en www.bosatex.nl).

Subsidie Stichting Bosatex/Convenant bodemsanering textielreinigingsbranche

Wat betreft de Bosatexregeling hadden zich op 1 januari 2008 140 bedrijven aangemeld. Begin 2009 hadden zich zo'n 280 bedrijven aangemeld. In totaliteit zijn bij Stichting Bosatex 311 locaties aangemeld. In januari 2009 zijn de eerste deelnemersovereenkomsten afgesloten. Op 28 juni 2011 is in Assen de eerste uitvoering van een bodemsanering daadwerkelijk van start gegaan. Anno 2014 zijn er zo'n 100 locaties in behandeling. Deze bevinden zich over heel Nederland. Naar verwachting zal de actieve aanpak volgens de Bosatex strategie in april 2017 worden beëindigd. Daarna zal nog nazorg nodig zijn (Bosatex, 2014).

Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties

In het Beleidsonderzoek Heroverweging bodemsaneringsbeleid zijn uitspraken gedaan over de doeltreffendheid van de bodemsaneringsaanpak. ‘In de Midterm Review 2013 wordt ten aanzien van de besteding van de verstrekte middelen gerapporteerd in welke mate deze volgens de decentrale overheden, afdoende zijn om de humane spoedopgave per einde van de convenantsperiode als beheerst te kunnen beschouwen. Naast de ontvangen rijksmiddelen worden door de andere overheden en door bedrijven ook middelen ingezet voor bodemsanering. Hierdoor is het niet mogelijk om een landelijk beeld te verkrijgen van de omvang van de door de andere overheden en bedrijven ingezette financiële middelen.’

‘In de Midterm Review 2013 wordt met name gerapporteerd over de prestaties met betrekking tot de spoedaanpak.

Hierover wordt gerapporteerd in termen van aantallen saneringen die zijn ‘afgehandeld’ etc. Daarbij kan “afgehandeld” betrekking hebben op de bandbreedte tussen een administratieve afdoening en een kostbare ontgraving. Over de geleverde prestatie wordt derhalve in globale termen gerapporteerd. Daarnaast wordt gerapporteerd over de spoedopgave, terwijl een deel van de financiële middelen ook is ingezet in het kader van de niet spoedopgave. Het gaat daarbij onder meer om de door bedrijven ingezette bodemsaneringsmiddelen.’

Daarnaast worden in het onderzoek de volgende uitspraken gedaan:

- alle convenantspartijen zijn van mening dat de decentralisatie en aanpak die in het convenant is afgesproken, werkt en een verbetering is ten opzichte van de programmatische aanpak die in de vorige periode werd gehanteerd
- de keuze voor een decentralisatie-uitkering impliceert dat de minister van Infrastructuur en Milieu het budget vaststelt, maar dat de verantwoordelijkheid voor de besteding bij de decentrale overheden ligt die zich over de besteding decentraal verantwoorden. De minister gaat er dan niet meer over. Een consequentie van de decentralisatie is dat het Rijk moet loslaten en vertrouwen in de decentrale afwegingen en de decentrale democratische controle. Het verdient aanbeveling om opnieuw expliciet vast te leggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen precies zijn, zodat voor alle betrokkenen volstrekt duidelijk is, wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed
- verdere decentralisatie lijkt niet eerder aan de orde dan aan het eind van een volgende periode (2020). Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat vanaf dat moment sprake moet zijn van een beheeropgave met een veel lagere dynamiek c.q. een lager en meer voorspelbaar kostenniveau. Het verdient aanbeveling om de voor- en nadelen van een eventuele verdere decentralisatie nader te onderzoeken
- om meer zicht te krijgen op de aanpak van de resterende spoedopgave heeft het Uitvoeringsprogramma aanbevolen om per bevoegde overheid een programmatische aanpak voor de resterende spoedlocaties en gebiedsaanpak te maken. Ten aanzien van de voortgang van de spoedopgave schetst de mid term review 2013 een landelijk beeld van de voortgang van de (humane) spoedopgave. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van het aantal overige spoedlocaties (verspreiding en ecologisch) waarbij ook een inschatting is gemaakt van de te verwachten kosten.

(Subsidie) Stichting kennisontwikkeling en kennisoverdracht bodem en Bodem+

De Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem (SKB) zet zich met het programma Duurzame Ontwikkeling Ondergrond (DOO) in voor het opsporen en delen van kennis over verantwoord gebruik en beheer van bodem en ondergrond. Concreet krijgt deze ambitie vorm in vernieuwende, praktijkgerichte projecten waarin de publieke en private sector bij elkaar worden gebracht. Maatschappelijke relevantie en projectkwaliteit worden geborgd door onder meer stakeholdertafels, kennisbasistafels en Communities of Practice (CoP) waar overheden, bedrijfsleven en kennisorganisaties aan deelnemen (SKB, 2012:71). De SKB stopt ultimo 2014.

Bodem+ ondersteunt overheden met kennis over bodemsanering,bodembescherming, bodembeheer en bodemenergie voor een duurzaam gebruik van het bodem- en grondwatersysteem en de ondergrond. Daarnaast ondersteunt Bodem+ het Uitvoeringsprogramma bodemconvenant en kennisoverdracht en kennisontwikkeling via het Expertisenetwerk bodem en ondergrond. Bodem+ voert enkele wettelijke taken uit die bijdragen aan een duurzaam bodembeheer en coördineert ook het landelijke bodeminformatiebeheer (www.rwsleefomgeving.nl).

5. Effecten minder middelen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de extra vraag die gesteld is. Deze vraag luidt: in het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

5.1 Significant minder middelen beschikbaar

Vraag 15 In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Om bovenstaande vraag te kunnen beantwoorden is ervoor gekozen om samen met de betrokken afdelingshoofden en beleidsmedewerkers te kijken naar de effecten van maatregelen voor de komende periode. Er zijn drie verschillende maatregelen die van toepassing zijn, het temporiseren en of verminderen van de uitgaven en het vergroten van de inkomsten? Vervolgens is gekeken naar de mogelijke maatschappelijke effecten:

- Wat zijn de consequenties voor het realiseren van de doelstellingen (doelbereik)?
- Welke (bestuurlijke) afspraken of verplichtingen komen in de knel?
- Wanneer is ‘de ondergrens’ bereikt of is er sprake van desinvesteringen?

Eerst is in beeld gebracht wat het betekent als er 20% minder middelen beschikbaar zijn. Voor het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling waren in de loop van de periode 2009 tot en met 2013 al significant minder middelen beschikbaar. Ging het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling in 2009 nog gepaard met uitgaven van bijna € 350 mln., in 2012/2013 is gemiddeld nog € 115 mln. beschikbaar (exclusief gedecentraliseerde middelen). Dit is een afname van ruim 65%. Nog eens circa 20% minder middelen, betekent dat de komende periode per jaar zo’n € 25 mln. minder beschikbaar is.

Tabel 8 geeft de begrote uitgaven voor de komende periode weer, gebaseerd op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2015. Belangrijk om te realiseren is dat de begrote middelen voor het onderdeel ruimtegebruik bodem vanaf 2015 inclusief eventueel nog te decentraliseren middelen zijn. De tot nu toegekende middelen om het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties uit te voeren, zijn toegezegd tot en met 2014, terwijl het convenant een looptijd heeft tot en met 2015. Intussen zijn de medeoverheden geïnformeerd over de indicatieve budgetten à € 87 mln. voor het jaar 2015. (De budgetten worden formeel toegezegd via de Meicirculaires van het Gemeente - en Provinciefonds). Daarmee zijn de inhoudelijke en financiële afspraken in de tijd gelijk getrokken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Over de aanwending van middelen voor de periode 2016 tot en met 2020 worden afspraken met de medeoverheden en het bedrijfsleven gemaakt. Voor een betere vergelijking zijn in tabel 8 nogmaals de uitgaven in de periode 2009 tot en met 2013 weergegeven, maar nu inclusief de gedecentraliseerde middelen voor ruimtegebruik bodem. Op de begrote uitgaven voor de komende periode is voor het onderdeel ruimtegebruik bodem al een korting van € 60 mln. toegepast in 2016 en is een korting van €13 mln. toegepast voor de jaren 2019 en 2020.

Tabel 8. Begrote uitgaven beleid voor ruimtelijke ontwikkeling in de periode 2014 tot en met 2018, afgerond op € 0,1 miljoen (Tweede Kamer, 2014-2015)

Onderdeel/instrument	2014	2015	2016	2017	2018
Systeem van ruimtelijke ordening					
Ruimtelijk instrumentarium	9,4	11,7	8,5	9,2	9,2
Geo-informatie	40,8	43,0	38,5	34,3	28,3
Eenvoudig Beter	7,3	7,3			
Ruimtelijke investeringen					
Gebiedsontwikkeling	18,8	3,8	8,5	11,4	10,7
Ruimtegebruik bodem	38,5	129,0	77,1	140,6	146,2
Totaal	**114,8**	**194,7**	**132,6**	**195,4**	**194,4**

Tabel 9. Uitgaven beleid voor ruimtelijke ontwikkeling in de periode 2014 tot en met 2018, inclusief gedecentraliseerde middelen ruimtegebruik bodem afgerond op € 0,1 miljoen (Tweede Kamer, 2014-2015)

Onderdeel/instrument	2009	2010	2011	2012	2013
Systeem van ruimtelijke ordening					
Ruimtelijk instrumentarium	25,1	8,5	19,8	23,8	12,9
Geo-informatie	21,4	24,1	27,2	29,0	36,2
Eenvoudig Beter					4,4
Ruimtelijke investeringen					
Gebiedsontwikkeling	187,0	80,3	69,4	14,6	16,4
Ruimtegebruik bodem*	143,1	158,2	183,8	183,8	183,8
Totaal	**376,6**	**271,1**	**300,2**	**251,2**	**253,7**

*Dit zijn begrote uitgaven zoals opgenomen in de begroting van 2009 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor het saneren van verontreinigde bodems

5.2 Effect minder middelen per onderdeel

In het geval er de komende periode nog eens circa 20% minder middelen (per jaar zo'n € 25 mln.) beschikbaar zijn, heeft dat substantiële effecten[3]). Deze effecten zijn in beeld gebracht door per onderdeel na te gaan welke effecten zich voordoen bij het verminderen van de uitgaven, bij het temporiseren van de uitgaven en wat de mogelijkheden zijn voor het vergroten van de inkomsten.

5.2.1 Ruimtelijk instrumentarium

De uitgaven voor het onderdeel ruimtelijk instrumentarium betreffen vooral uitgaven aan opdrachten die noodzakelijk zijn voor het (verder) ontwikkelen van beleid, beleidsverkenningen en toezeggingen aan de Tweede Kamer. Het gaat onder andere om de ontwikkeling van een Omgevingsvisie, de monitoring van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte door het Planbureau voor de Leefomgeving, de aanpassing van de ladder voor duurzame stedelijke vernieuwing, het Jaar van de Ruimte, project eigendom en herverkaveling, agenda Stad Smart Cities, monitoring verlies grondbedrijven en de nationale adaptatie strategie (NAS).

[3]) Nog eens 20% minder middelen kan in ieder geval niet alleen binnen de onderdelen ruimtelijk instrumentarium en gebiedsontwikkeling worden opgevangen, omdat de uitgaven aan deze twee onderdelen afzonderlijk en tezamen minder dan € 25 mln. per jaar bedragen.

- Verminderde beschikbaarheid van dit budget betekent vrijwel een stop op het ontwikkelen van digitale middelen ten behoeve van de uitvoering van nationale regelgeving, het monitoren van de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland ook met het oog op de toekomst, waaronder het ontwikkelen en delen van kennis over bijvoorbeeld demografische en economische ontwikkeling en de kansen en consequenties daarvan voor de ruimtelijke inrichting, het onderhoud en waar nodig bijstelling van het ruimtelijk instrumentarium, zoals de Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur, en de wettelijke instrumenten waaronder BARRO, RARRO en het niet na kunnen komen van toezeggingen aan de Tweede Kamer in dit verband.

Ook betreft het een budget voor Ruimtelijke Adapatie en het opstellen van een nationaal adaptatieplan Dit budget is nodig ten behoeve van de bestuurlijke afspraak die de rijksoverheid heeft gemaakt met provincies, gemeenten en waterschappen om samen een transitie in te gaan richting een waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting van Nederland. De essentie is een stimuleringsprogramma om die transitie te bewerkstellingen én een aanpak voor vitale en kwetsbare functies vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu als coördinator. Dit is gepresenteerd in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie. Het niet nakomen van de bestuurlijke afspraak over de transitie heeft als effect dat de rijksoverheid een onbetrouwbare partner wordt voor de medeoverheden en de waterschappen waarmee de afspraken zijn gemaakt. De komende jaren zullen uitgaven op artikel 13 verschijnen voor de Nationale Adaptatie Strategie (NAS) en de Nationale Omgevingsvisie (NOV). De NAS vloeit voort uit Europese verplichtingen en de NOV anticipeert op een verplichting die voortvloeit uit de toekomstige Omgevingswet, waarin een nationale omgevingsvisie verplicht wordt gesteld. Bij een bezuiniging op artikel 13 zullen deze verplichtingen niet of niet in voldoende mate nagekomen kunnen worden.

Het laatste belangrijke onderwerp, dat onder het ruimtelijk instrumentarium valt, betreft de structurele uitgave voor het beheer en onderhoud van het ICT systeem, dat de uitvoering van de WABO (wet algemene bepalingen omgevingsrecht) bij de andere overheden ondersteunt. Dit betreft ca. € 3,0 mln. op jaarbasis.

5.2.2 Geo-informatie

De uitgaven voor het onderdeel geo-informatie betreffen vanaf 2016 voor bijna 95% uitgaven aan het beheer en de exploitatie van de verschillende basisregistraties, die als wettelijke taken verankerd zijn. Enkele jaren geleden is politiek-bestuurlijke expliciet afgesproken dat (beheer en exploitatie van) de basisregistraties budget gefinancierd wordt. De overige ruim 5% van de uitgaven vanaf 2015 betreft uitgaven voor het nakomen van de Europese INSPIRE verplichting en beleidsvrije ruimte (€ 0,4 mln.). Tot 2016 betreffen de uitgaven voor het onderdeel geo-informatie ook (beperkt) uitgaven aan de (door)ontwikkeling van de basisregistraties. Voor deze uitgaven zijn al verplichtingen aangegaan.

In het geval er de komende periode minder middelen beschikbaar zijn voor dit onderdeel, betekent dit dat radicale keuzen onvermijdelijk zijn. Minder middelen impliceren keuzen rondom wettelijke taken en Europese verplichtingen. Dat gaat naar verwachting gepaard met de volgende maatschappelijke effecten:
Basisregistraties:
- de keuze om één of meer basisregistraties niet te exploiteren betekent dat niet aan de wettelijke taken worden voldaan[4]). Het effect is dat de basisregistraties niet beschikbaar zijn voor gebruik binnen de overheid en voor gebruik van overheidsinformatie door burgers en bedrijven. Het effect is ook dat de rijksoverheid een onbetrouwbare partner wordt.

[4]) Alleen de basisregistratie ondergrond is (nog) geen wettelijke taak, maar de exploitatie van deze basisregistratie wordt niet gefinancierd uit de middelen van beleidsartikel 13 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Maar ook dat niet met eenduidige geo-informatie en standaarden zoals een basisregistratie adressen en gebouwen of een basisregistratie topografie wordt gewerkt, met alle risico's van dien
- het verminderen van de bijdrage aan het Kadaster dat de exploitatie van de basisregistraties verzorgt, is geen reële beleidsoptie, omdat het Kadaster voor beheer en exploitatie van basisregistraties en de geo-informatie infrastructuur budgetgefinancierd is en andere overheden hier aan bijdragen
- het vergroten van de inkomsten door de gebruikers van de basisregistraties meer te laten betalen is geen reële beleidsoptie, omdat politiek-bestuurlijk expliciet is afgesproken dat (de exploitatie van) de basisregistraties budget gefinancierd wordt. Er zijn door andere overheden vanuit het Gemeentefonds middelen overgedragen voor deze budgetfinanciering. Bovendien wordt dan eveneens niet meer aan de open data doelstellingen voldaan.

INSPIRE richtlijn:
- de keuze om de Europese INSPIRE richtlijn niet na te komen betekent dat niet aan de Europese verplichtingen wordt voldaan voor het inrichten van een technisch-organisatorische infrastructuur waarin ruimtelijke gegevens van de overheden - en op verzoek ook van bedrijfsleven - toegankelijk en interoperabel zijn.

5.2.3 Gebiedsontwikkeling

De uitgaven voor het onderdeel gebiedsontwikkeling betreffen vooral uitgaven aan het versnellen van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen (zogenoemd procesgeld) en beperkt financiële bijdragen aan investeringen in gebiedsontwikkeling. Voor al deze uitgaven zijn in het verleden al verplichtingen aangegaan. Met de decentralisatie van het ruimtelijk beleid zijn er geen nieuwe middelen voor investeren in gebiedsontwikkeling beschikbaar gekomen. De vrije middelen voor dit onderdeel bedragen circa € 1 mln. per jaar. Deze middelen worden ingezet voor met name gebiedsgerichte uitwerkingen.

Nu er minder middelen beschikbaar zijn voor dit onderdeel, betekent dit dat de bijdrage van de rijksoverheid aan een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland onder druk is komen te staan. Minder middelen impliceren keuzen rondom minder/geen procesgeld. Dat gaat naar verwachting gepaard met het volgende maatschappelijk effect:
- de keuze voor minder/geen procesgeld heeft als effect dat ruimtelijke ontwikkelingsprocessen stagneren. Met een relatief klein beetje procesgeld van de rijksoverheid kunnen ruimtelijke ontwikkelingsprocessen gericht op de concurrentiekracht van stedelijke regio's vaak worden versneld.

Het vrije budget dat de directie Gebieden en Projecten van het Ministerie van Infrastructuur en milieu beschikbaar heeft voor beleidsartikel 13 bedraagt circa € 1 mln. per jaar. Dit budget wordt ingezet voor gebiedsgerichte uitwerkingen voor de onderwerpen: Vernieuwing MIRT, Actieplan Ruimte, Wind op Zee, Ruimtelijke Economische Ontwikkelingsstrategie, Eems-Dollard, Internationale connectiviteit Zuidelijke Randstad, Brainport Zuid Oost Nederland, Rijksvastgoed, Noordzee, Wadden en de Greenports. Het niet meer kunnen beschikken over dit vrije budget betekent een stop op deze gebiedsuitwerkingen.

5.2.4 Ruimtegebruik bodem

De uitgaven voor het onderdeel ruimtegebruik bodem betreffen grotendeels uitgaven aan de beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek en de aanpak van spoedlocaties in het bijzonder. Voor deze uitgaven zijn deels al verplichtingen aangegaan. De tot nu toegekende middelen om het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties uit te voeren, zijn toegezegd tot en met 2014, en de medeoverheden zijn geïnformeerd over de indicatieve budgetten voor het jaar 2015.

Over de aanwending van middelen voor de periode 2016 tot en met 2020 zijn afspraken met de medeover-heden en het bedrijfsleven in de maak.

In het geval er de komende periode minder middelen beschikbaar zijn voor dit onderdeel, betekent dit dat radicale keuzes onvermijdelijk zijn. Minder middelen impliceren keuzes rondom de doelstelling voor ruimtegebruik bodem.
Dat gaat naar verwachting gepaard met de volgende maatschappelijke effecten:

- de keuze om de middelen te temporiseren betekent dat de doelstelling van een beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030 niet wordt behaald. Voor de komende periode is de uitdaging al dat de toekomstige opgaven de beschikbare middelen al met 35% overtreffen. Omdat nog niet al de toekomstige opgaven voldoende onderbouwd zijn, is de verwachting dat tot maximaal 10% besparing op de beschikbare middelen mogelijk zijn (AT Osborne, 2014:35)
- een belangrijk deel hiervan is echter al ‘ingevuld’ door de korting van € 60 mln. in 2016 (zie paragraaf 5.1). Het niet behalen van de doelstelling is dat voor een langere periode ruimtelijke beperkingen gelden, en de risico’s van blootstelling en verspreiding groter zijn. Het effect is ook dat de rijksoverheid een onbetrouwbare partner wordt voor de medeoverheden en het bedrijfsleven waarmee over afspraken onderhandeld wordt voor de periode 2016 tot en met 2020
- Het vergroten van de inkomsten door vervuilers meer te laten bijdragen is geen reële beleidsoptie. Vervuilers dragen al maximaal bij. Jurisprudentie geeft aan welke mogelijkheden er zijn. Nieuwe financiële instrumenten, zoals bijdragen door gebruikers van bodemdiensten, zijn nog in ontwikkeling. Mogelijke extra inkomsten voor het duurzaam en efficiënt gebruik en beheer van de bodem en ondergrond zullen mogelijk na bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet aan de orde zijn.

6. Conclusies beleidsdoorlichting

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies van de beleidsdoorlichting van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling.

6.1 Beleid voor ruimtelijke ontwikkeling

De context voor het beleid van ruimtelijke ontwikkeling is de afgelopen jaren gewijzigd. 'Het roer om'; is een uitspraak die gedaan is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Ontwikkelingen vanuit de Nota Ruimte zijn versterkt doorgezet. Decentralisatie en deregulering, kenmerkt het beleid met een duidelijk onderscheid in systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid en de inzet op een beperkt aantal nationale belangen.

De algemene doelstelling waarnaar het Ministerie streeft luidt: een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland (het waarom van beleid voor ruimtelijke ontwikkeling). Deze beleidsdoelstelling omvat veel meer dan de ingezette instrumenten op grond van beleidsartikel 13 (zie hoofdstuk 2)[5]) doen suggereren. Ook andere beleidsartikelen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken dragen bij aan beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Een conclusie over het doelbereik van deze algemene doelstelling is niet goed mogelijk, daarom is ervoor gekozen de onderliggende doelstellingen van de verschillende onderdelen te onderzoeken.

Om structuur aan het beleidsartikel te geven en uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk te maken, is gekozen voor een tweedeling van de vijf onderdelen:
- *het systeem van ruimtelijke ordening*; via de onderdelen ruimtelijk instrumentarium, geo-informatie en Eenvoudig Beter
- *ruimtelijke investeringen*; via de onderdelen gebiedsontwikkeling en ruimtegebruik bodem.

In beleidsartikel 13 zijn alleen de financiële instrumenten die ingezet worden opgenomen, maar voor het beleid van ruimtelijke ontwikkeling worden ook overige instrumenten ingezet. Door deze en een aantal in paragraaf 1.4 genoemde kenmerken van zowel het beleidsterrein als het gevoerde beleid maakt (kwantitatieve) uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid lastig, in het bijzonder voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium en gebiedsontwikkeling (vergelijk Teisman & Van der Meer, 2002). De 'maatschappelijke kosten en baten' zijn maar beperkt meetbaar. Het is vaak wel mogelijk om uitspraken te doen over de plausibiliteit van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Doelbereik geeft aan in welke mate de doelstelling bereikt is. Bij de doeltreffendheid van het beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling. De doelmatigheid gaat over de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

[5]) De indicatoren uit de Monitor Infrastructuur en Ruimte omvatten de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, maar weerspiegelen slechts beperkt het doelbereik en de doeltreffendheid van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling, zoals beschreven in beleidsartikel 13 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

6.2 Systeem van ruimtelijke ordening (doelbereik en doeltreffendheid)

6.2.1 Ruimtelijk instrumentarium

Vraag 11a Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

De doelstelling richt zich op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. Wanneer de doelstelling is bereikt, is niet gespecificeerd en ook de bijbehorende indicatoren (ladder voor duurzame verstedelijking en belevingswaarde) weerspiegelen slechts deels wanneer de doelstelling is bereikt. Het trekken van conclusies over de werking en het effect van de ladder voor duurzame verstedelijking is niet verstandig, doordat de ladder pas vanaf 2012 wordt toegepast. Van de belevingswaarde is geen herhalingsmeting beschikbaar, maar in 2012 bleek dat verstedelijking en horizonvervuiling samen zorgen dat in ruim 30% van het Nederlandse landschap de waardering van het landschap negatief beïnvloed wordt (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012:107). Tijdens de spiegelbijeenkomst is (h)erkend dat het beschikbare onderzoeksmateriaal het niet goed mogelijk maakt om een conclusie te trekken over de bereikte effecten van het ruimtelijk instrumentarium.

Vraag 12a Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Omdat het niet (goed) mogelijk is om een conclusie te trekken over het doelbereik van het onderdeel ruimtelijk instrumentarium, is het ook lastig een (kwantitatieve) uitspraak te doen over in welke mate de doelstelling wordt bereikt dankzij de ingezette instrumenten. De uitgevoerde evaluaties en onderzoeken maken het wel mogelijk het merendeel van de instrumenten op hun eigen merites te beoordelen.

In tabel 10 is de bijdrage van het instrument aan het bereiken van de doelstelling geprobeerd te typeren op basis van de samengevatte bijdrage. Er is gekozen voor drie typeringen: belangrijke bijdrage als het instrument daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling of randvoorwaardelijk is, bijdrage als bijgedragen is aan de doelstelling, maar niet bekend is in welke mate en niet bekend als op basis van onderzoek geen gegevens zijn gevonden of en hoe het instrument heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling. Zoals aangegeven zijn hier alleen de instrumenten opgenomen die gepaard gaan met financiële uitgaven.

Het beeld is dat met name de wet- en regelgeving en het digitale instrumentarium een belangrijke bijdrage leveren aan een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming als onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Van twee instrumenten (AARO en VerDuS) is de directe bijdrage van de lopende programma's aan deze algemene doelstelling onbekend. Voor de inzet van ontwerp geldt echter wel dat het de kwaliteit van planprocessen bevordert, het draagvlak vergroot en tegenstrijdige belangen verbindt. De commissie MER levert een bijdrage door adviezen te geven over de onderbouwing van een besluit bekeken vanuit milieuaspecten.

Tabel 10. Doeltreffendheid ruimtelijk instrumentarium

Instrument	Typering bijdrage *)	Bijdrage samengevat
Wet ruimtelijke ordening (Wro) Crisis- en Herstelwet (Chw) Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	Belangrijke bijdrage	De Wro geeft het kader voor het reguleren van het grondgebruik en het juridisch mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen en besluitvorming. De CHW zorgt voor het versnellen van procedures en de Wabo maakt het aanvragen van vergunningen eenvoudiger. Als geheel is dit onderdeel van het systeem van ruimtelijke ordening op basis waarvan beleid en besluitvorming mogelijk is.
Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp (AARO)	Onbekend	Richt zich op het versterken van de positie van het ontwerp en de ontwerpers.
Commissie MER	Bijdrage	Draagt met geleverde adviezen bij aan een betere onderbouwing van een besluit of milieuvriendelijke aanpassing van een voornemen
Digitalisering ruimtelijk instrumentarium	Belangrijke bijdrage	Voorgenomen en vigerende ruimtelijke plannen en besluiten zijn voor een ieder digitaal inzichtelijk
(subsidie) VerDuS	Onbekend	Dit is een onderzoeksprogramma gericht op het verbinden van Duurzame Steden er is niet direct een relatie te leggen met de doelstel-ling
Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstruc-turering	Bijdrage	Dit is een instrument om bewustwording te stimuleren, informatie te genereren en over te dragen en om partijen tot actie aan te zetten

*) Legenda
belangrijke bijdrage: als het instrument daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling of randvoorwaardelijk is
bijdrage: als het instrument heeft bijgedragen aan de doelstelling, maar niet bekend is in welke mate
niet bekend: als op basis van onderzoek geen gegevens zijn gevonden of en hoe het instrument heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling.

6.2.2 Geo-informatie

Vraag 11b

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Het effect van het beleid is dat de doelstelling dat Nederland beschikt (binnen vier jaar) over een basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving grotendeels bereikt is. De basisregistraties zijn gerealiseerd of in een vergevorderd stadium van realisatie. Er ontstaat een basisvoorziening die steeds functioneler en omvangrijker wordt. Het daadwerkelijke brede maatschappelijke en intensieve gebruik is echter nog een zorgpunt. Niet alleen het gebruik binnen de overheid, maar ook het gebruik van overheidsinformatie door burgers en bedrijven is momenteel nog niet op het gewenste niveau. Er blijft aandacht nodig om het gebruik te stimuleren.

De implementatie van INSPIRE in Nederland verloopt succesvol (99% geïmplementeerd) en het Nationaal Georegister is operationeel. Geo-informatie heeft daarbij een plaats gekregen binnen de 'e-overheid'. Grote programma's en projecten als de basisregistraties, INSPIRE en Publieke Dienstverlening op de Kaart zorgen voor verspreiding van geostandaarden en (geo) informatie. Eveneens sluiten deze informatie en standaarden steeds meer aan op informatie van andere sectoren. Hierdoor ontstaat een basisvoorziening die steeds functioneler en omvangrijker wordt.

Vraag 12b Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Het beeld is dat de verschillende instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van de doelstelling. Er zijn zes basisregistraties ontwikkeld, die voor een deel in relevante processen binnen en buiten de overheid gebruikt worden, maar waarvan het bredere maatschappelijke gebruik (binnen overheid, burgers en bedrijven) nog verder verbeterd kan worden. Het Kadaster verzorgt de exploitatie en het beheer van diverse basisregistraties en stelt de gegevens beschikbaar voor het gebruik door de overheid en andere organisaties, bijvoorbeeld via het Nationaal Georegister en de Publieke Dienstvoorziening Op de Kaart loket. De bijdrage van de twee instrumenten SAGEO en Geofort hangt niet zozeer samen met het realiseren van de basisvoorziening als wel met het bekend raken met geo-informatie, de opleidingen geo-informatie en het gebruik ervan.

Tabel 11. Doeltreffendheid Geo-informatie

Instrument	Typering bijdrage	Bijdrage samengevat
Basisregistraties	Belangrijke bijdrage	De zes basisregistraties zijn onderdeel van de basisvoorziening
Structurele bijdrage Kadaster	Belangrijke bijdrage	Het kadaster verzorgt het beheer en exploitatie van basisregistraties en andere voorzieningen
(Subsidie) Geonovum, SAGEO en Geofort	(Belangrijke) bijdrage	Geonovum verzorgt de ontwikkeling en het beheer van geo-standaarden en geo-informatie infrastructuur. Sageo en Geofort leveren een bijdrage aan promotie en beleving van geo-informatie

*) Legenda

belangrijke bijdrage: als het instrument daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling of randvoorwaardelijk is

bijdrage: als het instrument heeft bijgedragen aan de doelstelling, maar niet bekend is in welke mate

niet bekend: als op basis van onderzoek geen gegevens zijn gevonden of en hoe het instrument heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling.

6.2.3 Eenvoudig Beter

Het onderdeel Eenvoudig Beter is nog in ontwikkeling; het is nog te vroeg voor uitspraken over het doelbereik en de doeltreffendheid.

6.3 Ruimtelijke investeringen (doelbereik en doeltreffendheid)

6.3.1 Gebiedsontwikkeling

Vraag 11c Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieven en/of negatieve neveneffecten?

Gebiedsontwikkeling is een proces van lange adem. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu draagt nog steeds financieel bij aan gebiedsontwikkelingsprojecten die al gestart zijn in de periode van voor de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en deels ook van voor de Nota Ruimte.

De huidige doelstelling is voor het onderdeel gebiedsontwikkeling vooral nader gespecificeerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (nationaal belang 1) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012: 31):
'Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren'. Doelstellingen van eerder in gang gezet beleid voor gebiedsontwikkeling en daarbij behorende nog lopende programma's en projecten kennen enkele constanten gericht op het creëren van een concurrerend vestigingsmilieu. De doelstellingen zijn in de loop van de tijd geherformuleerd om ze te laten aansluiten bij de nieuwe beleidsnota's. De doelstellingen van eerder in gang gezet beleid zijn dus voor een deel te relateren aan de huidige doelstelling, maar voor een deel ook niet (zie ook hoofdstuk 4.1.1). Daarnaast zijn effecten van ingezet beleid pas op langere termijn zichtbaar. Dit maakt het trekken van een (harde) conclusie als geheel lastig.

Uitgaande van de huidige doelstelling is de conclusie dat het aannemelijk is dat het realiseren van een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren verder is versterkt. De bij de doelstelling horende indicatoren (internationale concurrentie Nederlandse regio's, nabijheid wonen-werken en fysiek vestigingsklimaat) laten namelijk een gelijkblijvende of positieve ontwikkeling zien. De nabijheid van wonen en werken is in de periode 2000-2012 ongeveer gelijk gebleven. Wat betreft het fysieke vestigingsklimaat is een toename van het bbp zichtbaar ten opzichte van 2000. En de Nederlandse provincies scoren op de meeste (door beleid te beïnvloeden) factoren relatief beter dan de 25 beste Europese regio's met het hoogste bbp.

Vraag 12c Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Het beeld is dat de verschillende instrumenten een bijdrage hebben geleverd of gaan leveren aan het realiseren van een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Op basis van de uitgevoerde evaluaties en onderzoeken is een kwalitatieve duiding van de (te verwachten) bijdrage aan te geven. Deze te verwachten bijdrage heeft te maken met het feit dat een groot aantal projecten nog in uitvoering is. De instrumenten Nieuwe SleutelProjecten, projecten BIRK en projecten Nota Ruimte zijn nog in realisatie en leveren naar verwachting een bijdrage. Van het instrument innovatieprogramma Mooi Nederland is de bijdrage aan de doelstelling onbekend. Het programma zelf is wel succesvol geweest. Voor het instrument Bestaand Rotterdams gebied is de looptijd nog te kort om de bijdrage te kunnen duiden. Het MIRT-proces en de gebiedsagenda's als onderlegger leveren een bijdrage doordat in het bestuurlijk overleg besluiten over ruimtelijke investeringen genomen worden die bijdragen aan de ruimtelijk economische structuur.

Tabel 12. Doeltreffendheid gebiedsontwikkeling

Instrument	Typering bijdrage	Bijdrage samengevat
Nieuwe SleutelProjecten	Levert verwachte bijdrage	Hebben meerwaarde gehad en dragen bij aan de internationale concurrentiepositie en realiseren een hoogwaardige bereikbaarheid, toplocaties voor wonen, werken en voorziening, en versterken kwaliteit, leefbaarheid en sociale veiligheid van steden
Projecten BIRK	Levert verwachte bijdrage	Aannemelijk dat bijdrage wordt geleverd aan knooppuntontwikkeling in een centrum in een stedelijk netwerk en bijdragen aan de ontwikkeling van een nationaal landschap
Projecten Nota Ruimte	Levert verwachte bijdrage	Verwachting dat bijdrage wordt geleverd aan versterking van de Nederlandse economie en concurrentiepositie, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (intern)nationale ruimtelijke waarden, borging van veiligheid
Innovatieprogramma Mooi Nederland	Bijdrage onbekend	Stimuleerde vanaf begin 2009 oplossingen voor drie opgaven: tegengaan van verrommeling, bevorderen van zuinig en slim ruimtegebruik en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.
Bestaand Rotterdams Gebied	Bijdrage nog onbekend	Van daadwerkelijke effecten op de ontwikkeling van de economie en leefomgeving in Zuidwest Nederland is nog niet tot nauwelijks sprake. Projecten lopen nog.
MIRT/gebiedsagenda's	Bijdrage	Zorgt voor maken van keuzes, stellen van prioriteiten en nemen van besluiten over ruimtelijke investeringen die bijdragen aan de ruimtelijk economische structuur

*) Legenda
belangrijke bijdrage: als het instrument daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling of randvoorwaardelijk is
bijdrage: als het instrument heeft bijgedragen aan de doelstelling, maar niet bekend is in welke mate
niet bekend: als op basis van onderzoek geen gegevens zijn gevonden of en hoe het instrument heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling.

6.3.1 Ruimtegebruik bodem

Vraag 11d

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieven en/of negatieve neveneffecten?

De conclusie is dat het streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030 - waarbij de bodem geschikt is voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigingen worden voorkomen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld - naar verwachting kan worden bereikt.

Deze afspraak staat wel onder druk door het economische klimaat er zich weinig ruimtelijke ontwikkelingen voordoen die een extra impuls vormen voor bodemsanering. Het wetsvoorstel om gebiedsgericht beheer van saneringen mogelijk te maken is per 1 juli 2012 in werking getreden en daarmee wordt een versnelling van de aanpak van saneringen verwacht. Met het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties zijn de middelen voor de aanpak gedecentraliseerd naar gemeenten, waterschappen en provincies. Het benutten van kansen door een duurzame benutting van de ondergrond en een meer integraal beleid vraagt nog aandacht en heeft ook organisatorische consequenties.

Vraag 12d

Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Het beeld is dat de verschillende instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het naar verwachting kunnen bereiken van de doelstelling. Een aantal instrumenten zoals de gesloten convenanten en het Meerjarenprogramma bodem draagt direct bij aan het oplossen van de bodemverontreinigingsproblematiek. Andere instrumenten dragen bij aan het verzamelen van gegevens en het verspreiden van kennis om de bodemproblematiek aan te kunnen pakken.

Tabel 13. Doeltreffendheid ruimtegebruik bodem

Instrument	Typering bijdrage	Bijdrage samengevat
Wet bodembescherming	Levert bijdrage	De nieuwe regels moeten ervoor zorgen dat de bodemverontreinigings-problematiek in circa vijfentwintig jaar wordt beheerst
Bedrijvenregeling	Levert bijdrage	Er zijn 8.000 aanmeldingen
Regeling bijzondere financiering (bodemsanering)	Onbekend	Effectiviteit van de regeling is niet bekend
Meerjarenprogramma bodem	Levert (belangrijke) bijdrage	De verantwoording van de saneringen vindt decentraal plaats.
Subsidie Stichting bodemsanering NS/convenant bodemsanering en aanpak spoedlocaties	Levert belangrijke bijdrage	Gemiddeld 60 saneringen per jaar afgerond
Subsidie Stichting bodemcentrum	Levert belangrijke bijdrage	22 projecten afgerond
Subsidie Stichting Bosatex/Convenant bodemsanering textielreiningsbranche	Levert belangrijke bijdrage	311 aanmeldingen. Afronding aanpak in 2017 verwacht
Convenant bodemsanering en aanpak spoedlocaties (subsidie) Stichting kennisontwikkeling en kennisoverdracht bodem, en Bodem+	Levert belangrijke bijdrage Levert bijdrage	176 afgerond Is gericht op kennis over bodemsanering

*) Legenda: belangrijke bijdrage: als het instrument daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling of randvoorwaardelijk is. bijdrage: als het instrument heeft bijgedragen aan de doelstelling, maar niet bekend is in welke mate. niet bekend: als op basis van onderzoek geen gegevens zijn gevonden of en hoe het instrument heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling.

6.4 Doelmatigheid beleid voor ruimtelijke ontwikkeling

Vraag 13 Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Het beschikbare onderzoeksmateriaal maakt een kwantitatieve uitspraak over hoe doelmatig het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling is geweest niet mogelijk. Wel is het mogelijk om per onderdeel een de legitimiteit aan te geven van de doelmatigheid van de bijbehorende uitgaven:

- Ruimtelijk instrumentarium
  De uitgaven aan het onderdeel ruimtelijk instrumentarium zijn relatief beperkt, terwijl het ruimtelijk instrumentarium in het algemeen een voorwaarde is voor zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming. In de toekomst wordt een besparing verwacht door de stelselherziening van het omgevingsrecht voor onder andere de plankosten, onderzoekskosten en administratieve en bestuurlijke lasten. Hoe hoog deze besparing zal zijn, is op dit moment nog niet te berekenen.

- Geo-informatie
  De uitgaven aan het onderdeel geo-informatie lijken in het algemeen doelmatig, zo laat de evaluatie ‘De BAG goed bekeken’ naar één van de belangrijkste ingezette instrumenten - de basisregistratie Adressen en Gebouwen - zien (Ministerie van Financiën, 2014:57). Tegenover de uitgaven aan de basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) van €150 mln. staan besparingen bij gemeenten van €300 mln. De doelmatigheid kan vergroot worden, omdat een efficiëntere taakvervulling door bestuursorganen nog niet gerealiseerd is, omdat het stroomlijnen van IT-systemen en processen binnen de bestuursorganen een kwestie van lange adem is.’ (Ministerie van Financiën, 2014:58). Het stimuleren van het gebruik van de basisregistraties kan de doelmatigheid ook verder vergroten.

- Gebiedsontwikkeling
  De uitgaven aan het onderdeel gebiedsontwikkeling lijken in het algemeen doelmatig, zo blijkt uit onderstaande onderzoeken en evaluaties. Uit de evaluatie sleutelprojecten blijkt dat er een positief effect is op de ruimtelijke kwaliteit in de plannen, en de Nieuwe SleutelProjecten hebben geleid tot investeringen van ander overheden (Bureau Stedelijke Planning, 2009:73 en 51). In de evaluatie BIRK is het volgende over doelmatigheid onderzocht: ‘De onderzoekvraag naar de doelmatigheid van de BIRK-subsidie kan overwegend positief beantwoord worden: de casuïstiek geeft aan dat de BIRK-subsidie - toegekend in een vroeg stadium van de planvorming - werkt als trigger-money voor andere investeerders, de rijkssubsidie werkt als keurmerk, en projecten waarvoor de aangevraagde subsidie niet was toegekend, kennen gemiddeld meer problemen inzake financiering, tempo en/of ruimtelijke kwaliteit dan de projecten waaraan wel subsidie is toegekend. De financiering is duidelijk het instrument uit de BIRK-regeling dat de meeste effecten teweeg brengt.’ (B&A consulting, 2009:5). Financiering van de Nota Ruimte projecten vond plaats vanuit het FES en de projecten zijn FES waardig bevonden en daarmee doelmatig (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer, 2009:12).

- Ruimtegebruik bodem
  Met de inzet van het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties heeft een prioritering plaatsgevonden door spoedlocaties in beeld te krijgen en deze op termijn te beheersen. Deze prioritering draagt bij aan het doelmatig inzetten van de beschikbare middelen. Afspraken in dit convenant en andere convenanten hebben ook daadwerkelijk geleid tot bodemsanering. Daarnaast is in het kader van de decentralisatie de afspraak gemaakt om de beoordeling van de doelmatigheid van de besteding van de rijksbodemgelden bij gemeenteraden en provinciale staten neer te leggen wat uitspraken op landelijk niveau lastig maakt. In het beleidsonderzoek ‘Heroverweging bodem (sanerings) beleid’ is geconcludeerd dat een besparing van het bodembudget met 10% mogelijk is (AT Osborne, 2014:35).

6.5 Effecten minder middelen

Vraag 14 In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

De begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is afgelopen vijf jaar al met ruim 65% afgenomen van bijna €350 mln. naar gemiddeld €115 mln. Van de begrote middelen is recent een korting van € 60 mln. toegepast voor het jaar 2016 en €13 mln. voor de jaren 2019 en 2020.

Kortingen op de begroting hebben grote gevolgen voor de verschillende onderdelen van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling.

- Ruimtelijk instrumentarium
  Het niet meer kunnen beschikken over dit relatief kleine budget betekent een stop op het (verder) ontwikkelen van beleid, beleidsverkenningen en het niet na kunnen komen van toezeggingen aan de Tweede Kamer. Het niet nakomen van de bestuurlijke afspraak over de transitie richting een waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting van Nederland heeft als effect dat de rijksoverheid een onbetrouwbare partner wordt voor de medeoverheden en de waterschappen waarmee de afspraken zijn gemaakt. Ook zal de verplichting die voortvloeit uit de Omgevingswet – die thans als wetsontwerp bij de Tweede Kamer ligt- tot het opstellen van een Nationale Omgevingsvisie niet nagekomen kunnen worden. Dit geldt evenzeer voor de uit Europese afspraken voortkomende verplichting tot het opstellen van een Nationale Adaptatie Strategie.

- Geo-informatie
  Minder middelen impliceren keuzen rondom wettelijke taken en Europese verplichtingen rondom de basis registraties en de Europese INSPIRE richtlijn. Het effect van de keuze om één of meerdere basisregistraties niet meer te exploiteren betekent dat de rijksoverheid een onbetrouwbare partner wordt richting andere overheden en burgers, maar ook dat niet met eenduidige geo-informatie en standaarden wordt gewerkt, met alle risico's vandien. Politiek-bestuurlijke is expliciet afgesproken dat het beheer en de exploitatie budget gefinancierd wordt en andere overheden daar aan bij dragen. Bovendien wordt dan eveneens niet meer aan de open data doelstellingen voldaan. De keuze om de Europese INPIRE richtlijn niet na te komen betekent dat niet aan de Europese verplichtingen wordt voldaan voor het inrichten van een technisch-organisatorische infrastructuur waarin ruimtelijke gegevens van de overheden - en op verzoek ook van bedrijfsleven - toegankelijk en interoperabel zijn.

- Gebiedsontwikkeling
  De vrije middelen voor dit onderdeel bedragen circa € 1 mln. per jaar. Deze middelen worden ingezet voor met name gebiedsgerichte uitwerkingen. De keuze voor minder/geen procesgeld heeft als effect dat ruimtelijke ontwikkelingsprocessen stagneren. Met een relatief klein beetje procesgeld van de rijksoverheid kunnen ruimtelijke ontwikkelingsprocessen gericht op de concurrentiekracht van stedelijke regio's vaak worden versneld.

- Ruimtegebruik bodem
  Minder middelen impliceren keuzes rondom de doelstelling voor ruimtegebruik bodem. Dit betekent dat de doelstelling van een beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030 niet wordt behaald. Voor de komende periode is de uitdaging al dat de toekomstige opgaven de beschikbare middelen al met 35% overtreffen. Het niet behalen van de doelstelling is dat voor een langere periode ruimtelijke beperkingen gelden, en de risico's van blootstelling en verspreiding groter zijn. Het effect is ook dat de rijksoverheid een onbetrouwbare partner wordt voor de medeoverheden en het bedrijfsleven waarmee over afspraken onderhandeld wordt voor de periode 2016 tot en met 2020.

7. Aanbevelingen

Dit hoofdstuk presenteert de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting ruimtelijke ontwikkeling. De aanbevelingen geven handvatten voor het verder verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierbij worden drie lijnen onderscheiden:
- de structuur van het beleidsartikel
- de opzet van het evaluatieprogramma
- aandachtspunten bij het opstellen van nieuw beleid
  . strategische oriëntatie op de doelstelling
  . (beoogde) bijdrage van het instrumentarium.

Vraag 14 Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

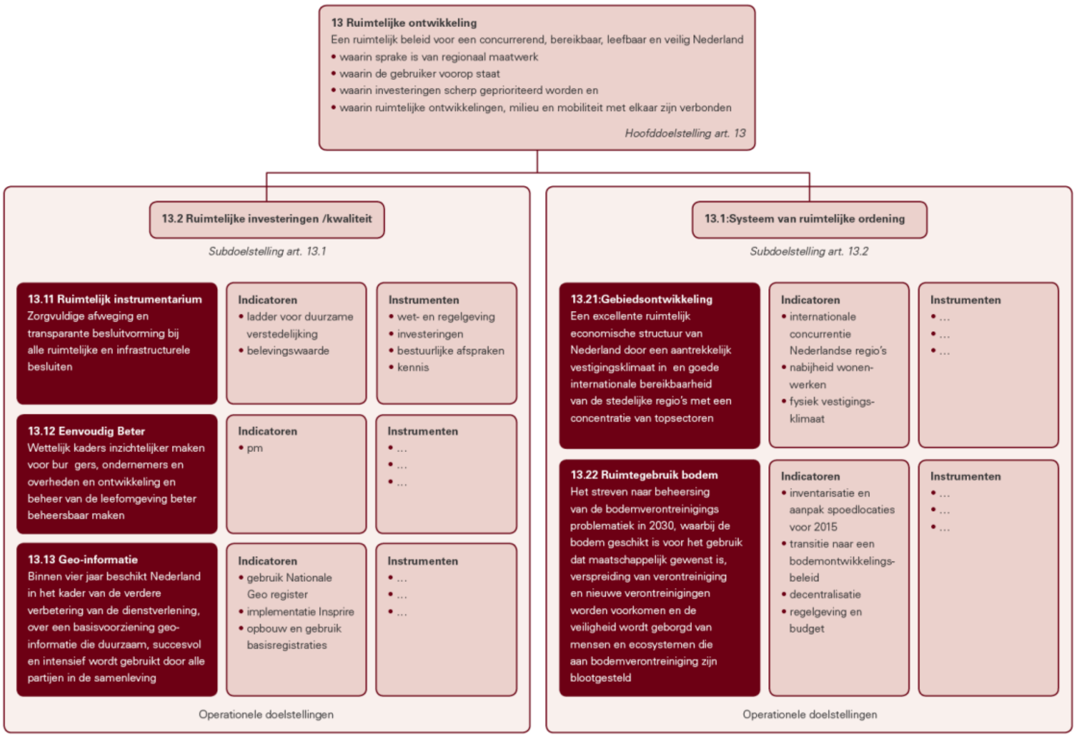
7.1 De structuur van het beleidsartikel

De opbouw van het huidige beleidsartikel 13 bestaat uit een algemene doelstelling, een opsomming van rollen en verantwoordelijkheden, indicatoren en kengetallen, beleidswijzigingen en de budgettaire gevolgen van beleid voor de vijf onderdelen, ruimtelijk instrumentarium, geo-informatie, gebiedsontwikkeling, ruimtegebruik bodem en Eenvoudig Beter. Voor deze vijf onderdelen is een toelichting op de financiële instrumenten opgenomen.

Aanbeveling I De aanbeveling is om meer focus en samenhang aan te brengen in het beleidsartikel (zie figuur 7). Een eerste stap is om een heldere structuur aan te brengen in het beleidsartikel. Dat kan door middel van een programmastructuur als volgt bereikt worden:
- vertaal de overkoepelende algemene doelstelling in doelstellingen gekoppeld aan de verschillende onderdelen
- doe recht aan het karakter van de verschillende onderdelen van het beleidsartikel door onderscheid te maken in het systeem van ruimtelijke ordening en ruimtelijke investeringen
- breng alle instrumenten die een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstelling per onderdeel in beeld. Dit betreft dan niet alleen de financiële instrumenten, maar ook wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken en kennis
- benoem per doelstelling de indicatoren, zodat het bereiken van de doelstelling gemeten kan worden.

Aanbeveling II Geconstateerd is dat de essentie van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid gelegen is in:
- het zorgdragen voor een goed systeem van ruimtelijke ordening, dat ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt én staat voor zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming
- het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit door het werken aan een strategisch langetermijnperspectief, het versnellen van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen gericht op de concurrentiekracht van stedelijke regio's en het instandhouden van een vitale kennisinfrastructuur.

Door dit onderscheid in systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijk terug te laten komen in de structuur van het artikel wordt recht gedaan aan de andere rol van de rijksoverheid bij deze onderdelen.



Figuur 7. Mogelijke opbouw van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling op basis van de huidige begroting

7.2 De opzet van het evaluatieprogramma

Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat gebracht en wordt meer overgelaten aan gemeenten en provincies. Vertrouwen in medeoverheden is de basis voor de rolopvatting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Tegelijkertijd zijn er allerlei ruimtelijke ontwikkelingsvraagstukken die zich alleen laten aanpakken in een intensieve samenwerking tussen overheden en private partijen. Het bewust vormgeven van de verschillende samenwerkingsverbanden tussen overheden en private partijen is en blijft een belangrijk onderdeel van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Een onderdeel dat misschien nog wel meer expliciet onderdeel zou kunnen en moeten zijn van de essentie van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Een aantal van de ingezette instrumenten is in ieder geval (mede) gericht op het stimuleren van gezamenlijk uitvoering geven aan het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling, of op het zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking om ruimtelijke ontwikkelingsprocessen van de grond te krijgen. In ieder geval behoort tot het bewust vormgeven van de verschillende samenwerkingsverbanden ook het bewust vormgeven van de evaluatie van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling, zowel door een deels gezamenlijke evaluatieprogrammering als door het evalueren van de gerealiseerde kwaliteit van de samenwerking. In het onderzoek 'Leren door Doen, Overheidsparticipatie in een energieke samenleving' van het Planbureau voor de Leefomgeving en NSOB wordt specifiek aandacht besteed aan monitoring en feedback. In het kort worden hierin de mogelijkheden van monitoring en feedback voor de overheid geschetst:

- de overheid kan aan de verschillende actoren, inclusief zichzelf, informatie geven over hoe ze ervoor staan. Meten is weten. Denk bijvoorbeeld aan monitoring van ruimtelijke ontwikkelingen en de mogelijkheden die deze ontwikkelingen bieden aan overheden, ontwikkelaars, burgers en bedrijven om duurzame(re) keuzes te maken

- monitoring en feedback kunnen er ook voor zorgen dat de voortgang van verduurzaming van concrete beleidsterreinen zoals mobiliteit en energievoorziening zichtbaar worden gemaakt, dat successen gevierd kunnen worden en dat actoren die goed presteren (voorlopers) in het zonnetje kunnen worden gezet
- ook maakt het mogelijk een lerende overheid te zijn, die 'onderweg' checkt hoe de feitelijke ontwikkelingen zich voltrekken en of er aanleiding is om het ingezette beleid bij te sturen
- monitoring kan plaatsvinden op initiatief van de overheid zelf, maar er kan ook gebruik gemaakt worden van andere gegevensbronnen die elders al aanwezig zijn of aangeboord kunnen worden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2014:60).

Aanbeveling III

Geef vorm aan een overkoepelend rijksevaluatie- en monitoring programma voor het beleid gericht op ruimtelijke ontwikkeling samen met decentrale overheden, IPO en VNG en private partijen. Koppel de programmering van de evaluatie en monitoring aan beleidsartikel 13, maar ook aan het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling dat vastgelegd is in andere beleidsartikelen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische zaken.

Aanbeveling IV

Besteed expliciet aandacht aan de kwaliteit van de evaluaties en monitoring. Voor de evaluaties geldt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid nadrukkelijk aan de orde moet komen om uitspraken te kunnen doen over de ingezette instrumenten. Daarbij is ook aandacht nodig voor eventuele negatieve effecten die zich hebben voorgedaan of kunnen voordoen. Denk daarbij na over ex-post, ex-durante en ex-ante evaluaties. Monitoring kan alleen op een goede manier plaatsvinden als aan de geformuleerde doelstellingen indicatoren zijn gekoppeld die iets kunnen aangeven over het bereiken van de doelstelling. Het onderdeel Eenvoudig Beter is nog in ontwikkeling en het leent zich om hiervoor in een vroeg stadium een evaluatie en monitoring programma te ontwikkelen als onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

7.3 Het opstellen van nieuw beleid

7.3.1 Strategische operationalisering van de doelstelling

De huidige algemene doelstelling omvat ongeveer de gehele Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland. Veel van de beleidsartikelen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu evenals andere departementen, medeoverheden en private partijen dragen bij aan het bereiken van deze doelstelling. Maar wat is nu specifiek de toegevoegde waarde van beleidsartikel 13 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu casu quo wanneer is het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling een succes? De doelstellingen moeten dusdanig geoperationaliseerd worden dat de bijdrage van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling expliciet wordt gemaakt.

Aanbeveling V

De aanbeveling is om voor beleidartikel 13 een concrete smart geformuleerde overkoepelende doelstelling te formuleren op een operationeel niveau en hetzelfde geldt voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium, Eenvoudig Beter en gebiedsontwikkeling. Voor de onderdelen geo-informatie en ruimtegebruik bodem zijn al operationele doelstellingen geformuleerd. Dat het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling veelal in interactie tot stand komt, hoeft goede doelstellingen als uitkomst van die interactie niet in de weg te staan. En ook het scheppen van randvoorwaarden via het systeem van ruimtelijke ordening en het geven van richting aan ruimtelijke investeringen kan, op voorwaarde dat dit expliciet wordt gemaakt, een operationalisering van de algemene doelstelling zijn.

Onderwerpen die bij de nadere uitwerking van de systeemverantwoordelijkheid ook aan de orde kunnen komen, zijn bijvoorbeeld: de bovenregionale en Europese thema's die vragen om regie van het Rijk, en de spannende relatie tussen transparantie en zorgvuldigheid enerzijds en eenvoud en snelheid anderzijds.

Aanbeveling VI

Bij het specificeren van de doelstellingen is het van belang om expliciet aandacht te besteden aan de kwantitatieve en kwalitatieve dimensies van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Eerder is geconstateerd dat de effectindicatoren voor het ruimtelijk instrumentarium maar voor een deel iets zeggen over het bereiken van de doelstelling(en) van artikel 13. In ieder geval voor de kwantitatieve dimensies kan een robuuste set betekenisvolle indicatoren worden bepaald die het doelbereik op operationeel niveau zo goed mogelijk weerspiegelt. Het bewust en consistent monitoren van de ontwikkeling op de indicatoren maakt het niet alleen gemakkelijker het succes van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling over het voetlicht te brengen, maar biedt ook aangrijpingspunten om het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling eventueel bij te sturen en zo de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan te verbeteren.

7.3.2 (Beoogde) bijdrage van het instrumentarium

Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de boogde (maatschappelijke) doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstellingen van beleid. De strategische oriëntatie op de doelstelling hoort dus een vertaalslag te krijgen naar de in te zetten instrumenten. Tijdens de spiegelbijeenkomst is, naast het specificeren van de doelstellingen, voorgesteld de ingezette instrumenten (ook) op hun eigen merites beoordelen. De keuze bepaalde instrumenten in te zetten is politiek-bestuurlijk gelegitimeerd en staat veelal in een lange traditie van samenwerking met medeoverheden en private partijen.

Aanbeveling VII

De keuze bepaalde instrumenten in te zetten, zal in de toekomst meer onderbouwd en overtuigd zijn als de (beoogde) bijdrage van die instrumenten aan het bereiken van de doelstellingen expliciet is gemaakt. Dat vormt niet alleen de basis voor onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid[6]), het maakt dat het beoordelen van de ingezette instrumenten op hun eigen merites - en daarmee diverse onderzoeken en evaluaties - van toegevoegde waarde. Bovendien maakt het expliciet maken van de (beoogde) bijdrage van de ingezette instrumenten het gemakkelijker om de veelal uitgekiende mix van instrumenten (financieel en niet-financieel van aard) die wordt ingezet over het voetlicht te brengen. Zeker als de mogelijkheid wordt aangegrepen om de begroting meer beleidsgericht te gebruiken.

7.4 Tot slot

Deze beleidsdoorlichting is een pilot geweest voor het beantwoorden van vraag 14 en 15. Het is alleen mogelijk om op een objectieve wijze deze vragen te beantwoorden door te kijken naar de effecten van 20% minder middelen. Het formuleren van beleidsopties is geen vraag die gesteld kan worden aan een organisatieadviesbureau. Het verdient aanbeveling om de formulering van vraag 14 en 15 aan te passen en te richten op het in beeld brengen van de effecten.

[6]) In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek wordt onder doeltreffendheid immers verstaan de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte instrumenten wordt gerealiseerd. En onder doelmatigheid wordt verstaan de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (Staatscourant, 2012).

Literatuurlijst

AT Osborne (2012), *W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevingsloket online*

Beleidsdoorlichting Bodemsanering: 10 vragen beantwoord (2009)

Berenschot (2013), *Project MainportontwikkelingRotterdam, Tussentijdse evaluatie voortgang en uitvoering*

Berenschot (2009), *Evaluatie MIRT-spelregelkader*

B&A Consulting (2009), *Evaluatie BIRK*

Bosatex (2014), B*odemsanering textielreiniging*

Bureau Stedelijke Planning & TU Delft (2009), *Evaluatie sleutelprojecten, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM*

Commissie voor de milieueffectrapportage (2014), *terugblikken & vooruitzien. Commissie m.e.r. in 2013 en haar visie op de toekomst*

Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (2009)

Kadaster (2007), *Rapport INK-ketenevaluatie: Ketensamenwerking binnen de geo-informatie infrastructuur, Kadaster*

Ministerie van Financiën, Auditdienst Rijk (2014), *De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen; Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deel B: integraal evaluatie-rapport*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Indicatieve budgetten Decentralisatie-uitkering Bodem 2015*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Inkoopplan beleidsdoorlichting ruimtelijke ontwikkeling*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Een inhoudelijk toekomstperspectief voor het beleidsdomein ruimte*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Jaarverslag van Infrastructuur en Ruimte*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Verslag bodembeleid, 8 februari 2013*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Toekomstagenda Ruimte*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte; Nederland concurre-rend, bereikbaar, leefbaar en veilig*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Eenvoudig Beter, Waarom een nieuwe omgevingswet? Schets omgevingsrechtelijke problemen*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011, 28 juni), *Beleidsbrief Eenvoudig Beter*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *MOOI NEDERLAND 2,5 jaar innovatie en waardecreatie*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010), *Midterm review Nota Ruimte*

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009), *Tussenevaluatie Nota Ruimte*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer e.a. (2009),*Convenant bodem ontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *GIDEON - Basisvoorziening-geo-informatie Nederland, Visie en implementatiestrategie (2008-2011)*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005), *Convenant bodemsanering textielreinigingsbranche (BOSATEX)*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer e.a. (2004), *Nota Ruimte*

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1995), *Convenant bodemsanering NS percelen*

Planbureau voor de Leefomgeving (2014), *Monitor Infrastructuur en Ruimte 2014: Zicht op de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*
Planbureau voor de Leefomgeving en NSOB (2014), *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*
Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*
Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Monitor Infrastructuur en Ruimte 2012: nulmeting*
Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*
Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Discussienotitie 1. Ruimtelijke opgaven Rijksoverheid*
Rijksuniversiteit Groningen (Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde) & Universiteit van Tilburg (Departement staats- en bestuursrecht, encyclopedie en rechtsgeschiedenis), (2014*),Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen*
SKB (2012), *Jaarverslag,* V*izier op de toekomst, voeten op de bodem*
Staatscourant (2012, nr. 18352), *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*
Teisman, G.R. & F.B.L. van der Meer (2002), *Evalueren om te leren; naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014-2015, 34 000 XII, nr. 1), *Vaststelling van de begrotings-staten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2015*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013-2014, 33 18, nr. 16), *Omgevingsrecht*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013-2014, 33 930 XII, nr. 1), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013-2014, 33 750 XII, nr. 2), *Vaststelling van de begrotings-staten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012-2013, 33 605 XII, nr.1), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010-2011, 32 710 XI, nr. 1), *Jaarverslag en slotwet van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en begrotingsstaat van het Waddenfonds 2010*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010-2011, 31 953, nr. 40), *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009-2010, 32 360 XI, nrs. 1-3), *Slotwet en jaarverslag Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2009*
Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008-2009, 30938, nr. 3), *Beleidsdoorlichting Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*
Uitvoeringsprogramma bodemconvenant (2013). Doorpakken. *Midterm review 2013 Bodemconvenant*
Uitvoeringsprogramma bodemconvenant (2011). *Midterm review 201*
Wageningen university en Kadaster (2013*), De effecten van een open basisregistratie topografie (BRT)*

Overige bestudeerde literatuur

Agentschap NL (2011), *Evaluatie besluit bodemkwaliteit*
Boer & Croon (2007), *Eindrapportage evaluatie naar NSP & BIRK*
Centraal Planbureau (2010), *Evaluatie beoordelingen Nota Ruimte projecten*
Gemeente Rotterdam (2012), *Voortgangsrapportage BRG*
Geonovum (2008), '*Voortgangsrapportage uitvoering - monitoring GIDEON'.* Nummer 1.
Geonovum (2009), *'Voortgangsrapportage uitvoering - monitoring GIDEON'.* Nummer 2.
Geonovum (2010), *'Voortgangsrapportage uitvoering - monitoring GIDEON'.* Nummer 3.
Geonovum (2011), *'Voortgangsrapportage uitvoering - monitoring GIDEON'.* Nummer 4.
GI-beraad (2008), *´GIDEON - Basisvoorziening geo-informatie Nederland'. Visie en implementatie-strategie (2008 - 2011).*

Kadaster (2007), *'Rapport INK-ketenevaluatie: Ketensamenwerking binnen de geo-informatie infrastructuur'.*
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2008), *Ex-ante evaluatie in het MIRT*
Ministerie van Financiën, Auditdienst Rijk (2014), *'De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen'. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Deel A: Samenvattend rapport.
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl: eerste stappen in de praktijk, Van Vinken naar Vonken*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Informatie over RO leerstoelen*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *MIRT 3.0, wenkend perspectief voor vernieuwing van het MIRT*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Verslag Johan de Wittberaad over Vernieuwing MIRT*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Werkplan Vernieuwing MIRT van Rijk en regio*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Deltaprogramma | Nieuwbouw en Herstructurering Bijlage A1 Deltaprogramma 2014*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *De Ontwikkelagenda MKBA, Een programma rond de maatschappelijke kostenbatenanalyse en gebiedsgericht werken*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Eenvoudig Beter, Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet, Kabinetsnotitie maart 2012*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *De Ontwikkelagenda MKBA, Een programma rond de maatschappelijke kostenbatenanalyse en gebiedsgericht werken*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *MIRT projectenboek, 2014*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Presentatie Ontwikkelagenda MKBA, Een programma rond de maatschappelijke kostenbatenanalyse en gebiedsgericht werken*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Presentatie vernieuwing MIRT, Johan de Witberaad 19 mei 2014*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Presentatie Betere besluitvorming met MKBA*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Presentatie Verbinden van Duurzame Steden*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Strategische Kennis- en Innovatieagenda DG Ruimte en Water 2013 - 2016*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), *Voorstel voor interne samenwerking MIRT ronde 2014*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a. (2012), *Actieagenda architectuur en ruimtelijk ontwerp 2013 - 2016, werken aan ontwerpkracht*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Deelprogramma Nieuwbouw en herstructurering Synthesedocument Achtergronddocument bij Deltaprogramma 2015*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Deltaprogramma | Nieuwbouw en herstructurering Bijlage Deltaprogramma 2013*
Ministerie van Infrastructuur en Ruimte (2012), *Eenvoudig Beter, Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet. Kabinetsnotitie maart 2012*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl, Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Strategische kennis- en innovatieagenda Infrastructuur en Milieu 2012-2016*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Eenvoudig Beter, Programma- aanpak voor de vereenvoudiging van het omgevingsrecht interne notitie, 2011*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Eenvoudig beter. Vernieuwing van het omgevingsrecht, interne notitie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2009), *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *Memo „Bijdrage projecten Nota Ruimtebudget aan ruimtelijke prioriteiten". Ministerie van VROM, DT DG Ruimte, 26 augustus 2008 (2008086108)*
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Discussienotitie Op een Hoger Plan, Investeringsstrategie Nationaal Ruimtelijk Beleid*
Planbureau voor de Leefomgeving (2013), *Kennis maken met decentrale overheden, een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid*
Planbureau voor de leefomgeving (2013), *Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet Kansen en risico's voor milieu- en natuurbescherming*
Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Inbreng Rondetafelgesprek d.d. 28 september, publicatienummer 500255003, Den Haag*
Planbureau voor de leefomgeving (2011), *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*
Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*
Planbureau voor de Leefomgeving (2009), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: evaluatie ontwerp en nulmeting*
Rijksuniversiteit Groningen (Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde) & Universiteit van Tilburg (Departement staats- en bestuursrecht, encyclopedie en rechtsgeschiedenis), (2012*), Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*
Royal HaskoningDHV (2014), *Nieuwe verhoudingen, verouderde patronen, Reflectie op het MIRT vanuit regio's & Rijk*
Tweede Kamer der Staten Generaal, 31 953, nr. 40; *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)*
Tweede Kamer der Staten Generaal (2011-2012, 30 015, nr. 46), *Aanvulling op rapportage voortgang spoedlocaties*
Tweede Kamer der Staten Generaal (2011-2012, 33 323, nr. 1), *Evaluatie Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.*
Tweede Kamer der Staten Generaal (2011-2012, 30 015, nr. 45), *Voortgang bodemsanering*
Tweede Kamer der Staten Generaal (2010-2011, 30 015, nr. 47), *Voortgang bodemsanering*
Tweede Kamer der Staten Generaal (2010-2011, 30 015, nr. 44), *Voortgang bodemsanering, evaluatie besluit bodemkwaliteit*
Tweede Kamer der Staten Generaal (2008-2009, 30 015, nr. 36), *Voortgang bodemsanering*
Tweede Kamer der Staten Generaal (2006-2007, 30800D, nr. 6), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2007*

Geraadpleegde internetpagina's

www.algemenerekenkamer.nl
www.clo.nl
www.geofort.nl
www.geonovum.nl
www.omgevingswet.pleio.nl
www.sageo.nl
www.sbns.nl
www.rwsleefomgeving.nl

Overige bestudeerd internetpagina's

www.bodemcentrum.nl
www.bodemrichtlijn.nl
www.digitaleagenda.nl
www.infopuntveiligheid.nl
www.mijn-overheid.nl
www.omgevingsloketonline.nl
www.opendataoverheid.nl
www.overheid.nl
www.pdok.nl
www.ruimtelijkeplannen.nl
www.watmagwaar.nl
www.expertisenetwerkbodemenondergrond.nl
www.sikb.nl
www.skbodem.nl
www.vng.nl

Uitgevoerd evaluatieonderzoek

Tabel 1. Uitgevoerde evaluaties in de periode 2009 tot en met 2013 gericht op systeem van ruimtelijke ordening

Onderwerp	Evaluaties
Ruimtelijk instrumentarium	Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen (2014)
	Evaluatie MIRT-spelregelkader (2009)
	Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet (2012)
	Ex-ante evaluatie in het MIRT (2008)
	Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011)
	Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Notitie rondetafelgesprek Tweede Kamer over Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011)
	Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: evaluatie ontwerp en nulmeting (2009)
	Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten (2010)
	Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage (2012)
	Nieuwe verhoudingen, verouderde patronen, Reflectie op het MIRT vanuit regio's & Rijk (2014)
	W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo en het Omgevings-loket online (2012)
Geo-informatie	*De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen'. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) Deel A: Samenvattend rapport* (2014)
	De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen'. Rapport van de evaluatie van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) Deel B: Integraal evaluatierapport (2014)
	De effecten van een open basisregistratie topografie (BRT) (2011)
Eenvoudig Beter	*Waarom een nieuwe Omgevingswet? Schets omgevingsrechtelijke problemen* (2011)

Tabel 2. Uitgevoerde evaluaties in de periode 2009 tot en met 2013 gericht op ruimtelijke investeringen*

Onderwerp	Evaluaties
Gebiedsontwikkeling	*Eindrapportage evaluatie naar NSP & BIRK* (2007)
	Evaluatie beoordelingen Nota Ruimte projecten (2010)
	Evaluatie BIRK (2009)
	Evaluatie beoordeling Nota Ruimte projecten. CPB, Planbureau voor de leefomgeving (2010)
	Evaluatie Sleutelprojecten (2009)
	Midterm review Nota Ruimte (2010)
	Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Tussentijdse evaluatie voortgang en uitvoering (2013)
	Tussenevaluatie Nota Ruimte Budget (2009)
Ruimtegebruik bodem	*Beleidsonderzoek Heroverweging Bodem(sanerings)beleid (2014)*
	Evaluatie besluit bodemkwaliteit (2011)
	Beleidsdoorlichting Bodemsanering: 10 vragen beantwoord (2009)
	Midterm review Uitvoeringsprogramma bodemconvenant (2013)
	Midterm review Uitvoeringsprogramma bodemconvenant (2011)

*) Vanwege het langlopende karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten zijn ook evaluaties van voor deze periode meegenomen.

Samenstelling klankbordgroep

- Raymond Blatter, senior adviseur bedrijfsvoering, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ellen Driessen, senior beleidsmedewerker/kenniscoördinator, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Mirjam van der Elst, directiesecretaris ruimtelijke ontwikkeling, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Maaike Galle, wetenschappelijk medewerker, Planbureau voor de Leefomgeving
- Menno de Graaf, senior inspecteur, Ministerie van Financiën
- Rowald Kemp, directiesecretaris gebieden en projecten, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Hanneke Mostert, beleidsondersteunend medewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Hans Nieuwendijk, senior adviseur bedrijfsvoering/controller, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Martijn Odijk, coördinator geo-informatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Steffie Paardekooper, directiesecretaris water en bodem, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Madeleine Schilder, directiesecretaris water en bodem, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Sjaak Sibbing, coördinerend specialist/ adviseur bedrijfsvoering, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Lijst betrokken personen

Werksessie met beleidsmedewerkers

- Gijsbert Borgman, coördinerend beleidsmedewerker/senior beleidsadviseur, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Ruud Cino, programmamanager structuurvisie ondergrond, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie water en bodem)
- Ellen Driessen, senior beleidsmedewerker/kenniscoördinator, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Hans ten Hoeve, coördinerend beleidsadviseur, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Dirk de Klerk, coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Renee Mekel, beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Martijn Odijk, coördinator geo-informatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Tije Vaatstra, beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie gebieden en projecten).

Gesprekken met beleidsmedewerkers

Ruimtelijk instrumentarium
- Hermen Borst, hoofd ruimtelijk ontwerp, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Ellen Driessen, senior beleidsmedewerker/kenniscoördinator, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Mirjam de Vries, senior beleidsadviseur, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Christiaan Wallet, coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling).

Geo-informatie
- Noud Hooyman, programmamanager geo-informatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling).

Eenvoudig Beter
- Linda Koops, directiesecretaris Eenvoudig Beter, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (programmadirectie Eenvoudig Beter).

Gebiedsontwikkeling
- Michiel Ruis, projectdirecteur RijksRegioprogramma Amsterdam - Almere - Markermeer/afdelingshoofd MIRT, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (RijksRegioprogramma Amsterdam - Almere - Markermeer)

Tije Vaatstra, beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie gebieden en projecten).

Ruimtegebruik bodem

- Dik Welkers, coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie water en bodem).

Spiegelbijeenkomst

- Frans Boekema, Hoogleraar Radbouw Universiteit Nijmegen, Universiteit van Tilburg
- Gijsbert Borgman, coördinerend beleidsmedewerker/senior beleidsadviseur, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Ellen Driessen, senior beleidsmedewerker/kenniscoördinator, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Astrid Druijff, stagiaire afdeling Beleidsuitvoering, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- David Evers, senior onderzoeker, Planbureau voor de Leefomgeving, leraar Universiteit van Amsterdam
- Maaike Galle, wetenschappelijk medewerker, Planbureau voor de Leefomgeving
- Menno de Graaf, senior inspecteur, Ministerie van Financiën
- Daniël de Groot, beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Alice de Haan, projectleider – specialist, Algemene Rekenkamer
- Hans ten Hoeve, coördinerend beleidsadviseur, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Dirk de Klerk, Coördinerend Beleidsmedewerker, programma GEO informatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Hanneke Mostert, beleidsondersteunend medewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Martijn Odijk, coördinator geo-informatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Henk Ootes Sr. Adviseur Bedrijfsvoering, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie Bedrijfsvoering)
- Sjaak Sibbing, Adviseur Bedrijfsvoering, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie Bedrijfsvoering)
- Mirjam de Vries, senior beleidsadviseur, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie ruimtelijke ontwikkeling)
- Dik Welkers, coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie water en bodem).

Bijlagen

Onderzoeksvragen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk artikel(onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Oordeel onafhankelijk deskundige

Beoordeling Beleidsdoorlichting Ruimtelijke Beleid
M.M.A. Galle (Planbureau voor de Leefomgeving)

Algemeen
De nauwkeurigheid waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid en de daaraan gerelateerde begrotingsgelden hangt af van het beschikbare bronnenmateriaal en van de mate waarin bij de formulering van het beleid al rekening is gehouden met evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze afhankelijkheid in aanmerking genomen hebben de onderzoekers een degelijk onderzoek afgeleverd.

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek, dat wil zeggen dat de doorlichting zich baseert op wat uit onderzoek bekend is over doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor de beleidsdoorlichting hoeft geen aanvullend onderzoek te worden gedaan. Ten aanzien van de onderdelen bodem en Geo-informatie is het bronnenmateriaal deels kwantitatief van aard. Voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium en gebiedsontwikkeling is dat veel minder het geval. Dat beperkt de onderzoekers aanzienlijk in de mogelijkheden om nauwkeurige uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ruimtelijk beleid. De onderzoekers signaleren dit en hebben uit het bronnenmateriaal gehaald wat er uit te halen viel.

Voor begrotingsartikel 13 geldt dat de algemene doelstelling zeer veelomvattend is geformuleerd en dat het ondoenlijk is om aan te geven wanneer er voortgang is geboekt of wanneer deze doelstelling is bereikt. Ook dit vormt een handicap voor de doorlichting. De onderzoekers hebben dit opgelost met toetsing aan minder alomvattende doelen uit andere beleidsdocumenten. Voor Geo-informatie en Bodem waren concretere doelen voorhanden. Voor Ruimtelijk instrumentarium en Gebiedsontwikkeling zijn de gekozen doelstellingen uit andere beleidsdocumenten (nationale doelen 1 en 13 uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, SVIR) nog steeds niet erg concreet. De te ontwikkelen instrumenten en gebiedsontwikkelingsprojecten op de begroting hebben meestal wel een concreet doel. De onderzoekers konden ten aanzien van deze onderdelen van het begrotingsartikel niet veel meer dan aannemelijk maken dat met het bereiken van deze instrument/projectdoelen ook een bijdrage wordt geleverd aan de twee doelen uit de beleidsdocumenten. Dat is onbevredigend, maar hangt samen met het feit dat bij de formulering van het beleid onvoldoende rekening is gehouden met evaluatie. Terecht is een van de aanbevelingen van de onderzoekers om dit in de toekomst beter te doen.

Specifieke punten
Het is goed dat de rapportage begint met positioneren van art 13 in het bredere verband van nut en noodzaak van ruimtelijke ordening en waarom het rijk daar een verantwoordelijkheid heeft. Met instemming van I&M zijn deze beschouwingen ontleend aan wat het PBL daarover heeft geschreven. Tot de context behoort ook dat het planningstelsel sinds de nieuwe Wro centralistischer is geworden terwijl de inhoudelijke planning is gedecentraliseerd. Een omgekeerde beweging vergeleken met de voorgaande periode met een decentraal stelsel en veel nationaal beleid voor de inrichting van Nederland. Met de Wro heeft het rijk de bevoegdheid gekregen tot het opstellen van bestemmingsplannen, een bevoegdheid die tot dan toe was voorbehouden aan gemeenten. In die zin is de positie van het rijk om nationale belangen te behartigen versterkt. Daar staat tegenover dat door decentralisatie of afschaffen van rijksbeleid weinig nationale ruimtelijke belangen zijn overgebleven om te behartigen. De nationale belangen in de SVIR zijn vrijwel allemaal sectorbelangen. Deze ontwikkeling krijgt in de rapportage minder aandacht, maar relativeert wel de vraag in hoeverre de veelomvattende ruimtelijk opgave die boven begrotingsartikel 13 staat met rijksmiddelen wordt gehaald.

Meer in het algemeen kan men zich afvragen of de beweging die met de SVIR is gemaakt naar systeemverantwoordelijkheid en het afbouwen van een nationale agenda voor de ruimtelijke inrichting van het land nog te verenigen is met beleidsdoorlichting die toch vooral gericht is op het meten van prestaties aan de hand van meetbare en te monitoren output-indicatoren. De doorlichting in de huidige vorm doet eigenlijk geen recht aan de nieuwe politieke keuze voor systeemverantwoordelijkheid in combinatie met een zeer beperkte nationale agenda voor inrichting met ruimtelijke kwaliteit.

Het nationale belang 13 (‘zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten’) wordt door het rijk behartigd met de verplichting voor gemeenten om alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen, of dit nu de toevoeging van twee woningen betreft of een hele woonwijk of nieuw bedrijventerrein, in het bestemmingsplan te motiveren volgens de systematiek van en onder verwijzing naar de Ladder Duurzame Verstedelijking (LDV). De LDV is een procesvereiste, geen inhoudelijk voorschrift omtrent toegestane verstedelijking. Dat kan ook niet want daar heeft het rijk geen opvattingen meer over, het verstedelijkingsbeleid is gedecentraliseerd. Uit de jurisprudentie blijkt dat de Raad van State bestemmingsplannen goedkeuring heeft onthouden omdat niet aan de procesvereiste was voldaan. Met het gevolg dat gemeenten extra inspanningen gaan leveren om hun bestemmingsplan 'Raad-van-State-proof' te maken. Dit kan leiden tot extra kosten en tijdsverlies voor de gemeenten, terwijl de voorgenomen verstedelijking ongewijzigd doorgaat. Als deze ontwikkeling doorzet roept dit twijfel op aan de doelmatigheid van het instrument van de LDV. Dit aspect van doelmatigheid, dat beleid elders tot kosten en onbedoelde neveneffecten kan leiden, is in de rapportage onderbelicht.

Vraag 11 naar de positieve en/of negatieve neveneffecten van het beleid wordt in het rapport niet beantwoord. Dit is een vraag naar neveneffecten en als zodanig relevant voor de doelmatigheid van de ingezette middelen. Het is denkbaar dat beleid behalve dat het effectief bijdraagt aan het bereiken van de nationale ruimtelijke doelen waar het voor bedoeld is, ook gunstig uitpakt voor andere zaken, zoals bijvoorbeeld lokale besparingen. Dit vergroot de doelmatigheid. Anderzijds is het ook denkbaar dat beleid onbedoeld elders tot kosten leidt. De kantoorontwikkeling op de sleutelprojecten zou elders kunnen leiden tot leegstand en dus tot kosten voor private partijen en de gemeente. Dit zou afdoen aan de doelmatigheid van het beleid voor de sleutelprojecten. De Crisis en Herstelwet (Chw) beoogt voor projecten die onder de wet vallen versnelling van de uitspraaktermijn bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot 6 maanden. Afgezien van het feit dat deze uitspraaktermijn in veel gevallen net niet wordt gehaald, rijst de vraag of deze voorrang voor Chw-projecten betekent dat beroepsprocedures voor andere gebiedsontwikkelingen langer gaan duren. Ook dit zou afdoen aan de doelmatigheid. Onderzoek laat zien dat een dergelijk verdringingseffect zich niet voordoet. Het zijn maar voorbeelden, maar in de paragraaf (6.4) over doelmatigheid komt de relevantie van neveneffecten voor de doelmatigheid helemaal niet aan de orde. Dat is jammer.

De conclusies van de onderzoekers ten aanzien van de beleidseffectiviteit zijn gegoten in drie categorieën: ‘belangrijke bijdrage’, ‘bijdrage’ en ‘bijdrage niet bekend’. De toedeling aan een van deze categorieën is niet altijd overtuigend, met name voor het ruimtelijk instrumentarium en gebiedsontwikkeling. Waarom de Chw, die volgens de bronnen een beperkte invloed heeft op de planologische praktijk, een ‘belangrijke bijdrage’ levert aan het systeem van ruimtelijke ordening en waarom de adviezen van de Commissie MER die volgens evaluaties een duidelijke meerwaarde hebben alleen een ‘bijdrage’ leveren wordt niet duidelijk gemaakt. De bijdrage van de Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp, die volgens plan wordt uitgevoerd, is ‘onbekend’, terwijl de Actieagenda in het leven is geroepen omdat dit van belang zou zijn voor een goed systeem van ruimtelijke ordening. Bij de conclusies ten aanzien van de budgetten voor gebiedsontwikkeling doet zich een ander probleem voor. Het gaat om zeer langlopende projecten, zodat het in veel gevallen te vroeg is om beleidseffecten te kunnen vaststellen. De onderzoekers moeten zich behelpen met verwachtingen ten aanzien van

resultaten in de toekomst. Vandaar de categorie ‘levert verwachte bijdrage’. De Nieuwe Sleutelprojecten, de BIRK-projecten (Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit) en de projecten Nota Ruimte krijgen op die manier het voordeel van de twijfel, terwijl het project Bestaand Rotterdams Gebied, waar de uitvoeringsprojecten op schema zijn, in de categorie ‘bijdrage onbekend’ valt. Wat meer toelichting op de toedeling aan de categorieën ware beter geweest.